

Causa C-671/21

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

9 novembre 2021

Giudice del rinvio:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

5 novembre 2021

Ricorrente:

«Gargždų geležinkelis» UAB

Altre parti nel procedimento:

Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
'LTG Infra' AB

Oggetto del procedimento principale

Controversia relativa all'assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica in seguito all'applicazione del criterio di priorità previsto da una disposizione del diritto nazionale.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione delle disposizioni della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; articolo 267, terzo comma, TFUE.

Questioni pregiudiziali

Se l'articolo 47, paragrafo 4, prima e seconda frase, della direttiva 2012/34/UE debba essere interpretato nel senso che vieta inequivocabilmente l'introduzione di una normativa nazionale ai sensi della quale, in caso di infrastruttura saturata, in fase di assegnazione di capacità si possa tenere conto dell'intensità dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Se ai fini di tale valutazione sia rilevante se il tasso di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sia collegato all'utilizzo effettivo di tale infrastruttura nel passato oppure all'utilizzo previsto nel periodo per il quale è in vigore l'orario pertinente. Se le disposizioni degli articoli 45 e 46 della direttiva 2012/34/UE, che conferiscono un'ampia discrezionalità al gestore dell'infrastruttura pubblica, o all'ente che adotta le decisioni sulla capacità, per coordinare la capacità richiesta, e l'attuazione di tali disposizioni nel diritto nazionale, abbiano rilevanza ai fini di tale valutazione. Se la circostanza che un'infrastruttura sia identificata come saturata in un determinato caso a causa della capacità richiesta da due o più imprese ferroviarie per il trasporto delle stesse merci abbia una qualche rilevanza ai fini di tale valutazione.

Se la disposizione dell'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE, secondo la quale «[i]l gestore dell'infrastruttura può, nell'ambito della procedura di programmazione e coordinamento, accordare la priorità a servizi specifici, ma soltanto nei casi di cui agli articoli 47 e 49» significhi che il gestore dell'infrastruttura può applicare un criterio di priorità nazionale anche nei casi in cui l'infrastruttura non sia classificata come saturata. In che misura (in base a quali criteri) il gestore dell'infrastruttura, prima di classificare l'infrastruttura come saturata, debba coordinare le tracce ferroviarie richieste e consultare i richiedenti sulla base dell'articolo 47[, paragrafo 1,] prima frase, della direttiva 2012/34/UE. Se tale consultazione dei richiedenti debba riguardare la valutazione del fatto che due o più richiedenti abbiano presentato domande confliggenti per il trasporto delle stesse merci (beni).

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 39, paragrafo 1, articolo 45, paragrafi 1 e 2, articolo 46, paragrafi 1 e 2, articolo 47 e articolo 52, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32).

Disposizioni nazionali fatte valere

Articolo 7, paragrafo 3, comma 5, del codice del trasporto ferroviario della Repubblica di Lituania del 22 aprile 2004 (in prosieguo: il «CTF») (nel caso di specie è rilevante la versione di cui alla legge n. XIII-588 del 30 giugno 2017), il quale prevede che l'autorità preposta alla sicurezza del traffico ferroviario assegni la capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica alle imprese ferroviarie (vettori).

Articolo 29 del CTF (nel caso di specie è rilevante la versione di cui alla legge n. XII-2488 del 23 giugno 2016), che stabilisce le disposizioni fondamentali che disciplinano l'assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica. Il paragrafo 6 di tale articolo enuncia che «[i] principi che disciplinano l'assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica e la procedura per la presentazione delle richieste di capacità d'infrastruttura (e il loro rigetto), la dichiarazione che un elemento dell'infrastruttura ferroviaria pubblica è saturato, la definizione dell'orario di servizio ferroviario, la cooperazione quando la capacità deve essere assegnata su più di una rete ferroviaria, l'analisi della capacità e i piani di potenziamento della capacità, e la procedura che disciplina la conclusione di contratti e accordi quadro per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pubblica sono stabiliti nelle Regole per l'assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica. Tali Regole dovranno essere approvate dal governo».

Punto 28 delle Regole per l'assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica, approvato con decreto del governo n. 611 del 19 maggio 2004 (in prosieguo: le «Regole»).

Breve descrizione dei fatti e della procedura nella causa principale

- 1 Il 3 aprile 2019 la società a responsabilità limitata Gargždų geležinkelis (in prosieguo: la «Gargždų geležinkelis UAB»), ricorrente, ha presentato una richiesta di assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica per treni merci e treni di servizio per il periodo di validità dell'orario di servizio 2019-2020 (in prosieguo: l'«OdS»).
- 2 Con lettera del 3 maggio 2019, la Lietuvos transporto saugos administracija (Amministrazione lituana per la sicurezza dei trasporti, in prosieguo: l'«amministrazione») ha trasmesso tale richiesta al gestore dell'infrastruttura pubblica - «Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija» AB (Direzione per l'infrastruttura ferroviaria della società a responsabilità limitata «Lietuvos geležinkeliai», in prosieguo: il «gestore dell'infrastruttura») affinché quest'ultimo la valutasse. A partire dall'8 dicembre 2019, le funzioni di gestore dell'infrastruttura sono state esercitate da una società controllata costituita dalla «Lietuvos geležinkeliai» AB.
- 3 Il 10 luglio 2019 il gestore dell'infrastruttura ha fornito all'amministrazione una bozza di OdS e l'ha informata che non era possibile includere nell'orario tutta la capacità per cui avevano fatto domanda i richiedenti a causa della capacità limitata di alcuni elementi dell'infrastruttura ferroviaria, poiché alcune di tali richieste erano reciprocamente incompatibili. Ha altresì dichiarato che non era possibile offrire loro l'utilizzo della capacità richiesta in orari diversi o su itinerari alternativi, perché su determinate sezioni la capacità massima era già stata raggiunta. Il gestore dell'infrastruttura ha chiesto l'assegnazione di capacità di riserva per soddisfare le richieste dell'ultimo momento presso determinate sezioni dell'infrastruttura.

- 4 Con lettera del 23 settembre 2019, il gestore dell'infrastruttura informava la ricorrente che la dichiarazione secondo la quale un elemento dell'infrastruttura ferroviaria pubblica era saturato si basava sulla capacità effettiva della sezione, determinata in seguito all'analisi delle richieste di assegnazione di capacità ricevute per il periodo in cui era in vigore il pertinente orario di servizio.
- 5 Il 24 settembre 2019, a seguito di coordinamento, il gestore dell'infrastruttura comunicava all'amministrazione di non essere in grado di soddisfare tutte le richieste relative a uno degli elementi dell'infrastruttura ferroviaria pubblica, perché la capacità su tale elemento dell'infrastruttura ferroviaria pubblica era insufficiente e l'elemento dell'infrastruttura ferroviaria pubblica presso le sezioni indicate era saturato per il periodo in cui era in vigore l'OdS 2019-2020.
- 6 Nel settembre 2019 il gestore dell'infrastruttura ha fornito all'amministrazione una versione aggiornata della bozza di OdS, al fine di prendere decisioni sull'assegnazione di capacità e con informazioni sulla capacità effettiva delle sezioni, calcolata in base alle richieste ricevute.
- 7 Il 30 settembre 2019 la ricorrente chiedeva all'amministrazione di esaminare la condotta del gestore dell'infrastruttura.
- 8 Con decisione del 15 ottobre 2019, l'amministrazione ha dichiarato che la condotta del gestore dell'infrastruttura in sede di esame e di coordinamento delle richieste aveva rispettato i requisiti della legislazione all'epoca in vigore e non aveva violato i diritti e gli interessi legittimi della ricorrente. L'Amministrazione ha inoltre ritenuto che i fatti esposti nel reclamo del ricorrente del 30 settembre 2019 fossero irrilevanti ai fini della decisione sull'assegnazione di capacità per l'OdS 2019-2020.
- 9 Con decisione del 17 ottobre 2019, il direttore dell'amministrazione ha deciso di non assegnare alla ricorrente la capacità di cui alla richiesta per mancanza di capacità disponibile. In seguito all'applicazione del criterio di priorità di cui al punto 28 delle Regole, la capacità è stata assegnata ad altre imprese. La decisione indicava che non era possibile offrire capacità alternative perché l'elemento dell'infrastruttura ferroviaria pubblica era saturato.
- 10 Con ordinanza del 13 febbraio 2020 relativa al reclamo della «Gargždų geležinkelis» UAB del 12 novembre 2019, il direttore della Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (Autorità di regolamentazione delle comunicazioni della Lituania) ha dichiarato infondato il reclamo della ricorrente relativo alla decisione contestata e l'ha respinto.
- 11 La ricorrente ha presentato ricorso dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius). Con sentenza del 22 ottobre 2020, il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius) ha respinto tale ricorso. La ricorrente ha adesso presentato appello contro tale sentenza dinanzi al Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Corte amministrativa suprema della Lituania).

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 12 Il giudice del rinvio osserva che la direttiva 2012/34 prevede due opzioni per l'assegnazione di capacità in caso di infrastruttura saturata: il canone per l'infrastruttura saturata (articolo 31, paragrafo 4) e i criteri di priorità (articolo 47). Nel procedimento in esame, il criterio di priorità di cui al punto 28 delle Regole era l'unica misura concepita per affrontare il problema della saturazione delle infrastrutture nel periodo interessato. Secondo tale criterio, la capacità è assegnata, in primo luogo, tenendo conto del servizio da fornire: 1) a un richiedente che effettuerà il trasporto di passeggeri e bagagli sulle tratte internazionali; 2) a un richiedente che effettuerà tale trasporto sulle tratte locali; o, in secondo luogo, tenendo conto dell'intensità di utilizzo della capacità, 3) a un richiedente che utilizzerà la capacità per più giorni; o, in caso di parità del numero di giorni, 4) a un richiedente che richiede l'assegnazione di più corse sulla tratta in questione.
- 13 La ricorrente sostiene che il criterio di priorità previsto dal diritto nazionale, nei casi in cui la capacità sia assegnata a un vettore che effettua trasporti per più giorni o effettua più corse, non garantisce il rispetto del principio di non discriminazione. Questo criterio, sostiene, conferisce ingiustificatamente un vantaggio a un vettore abituale, perché i nuovi vettori che cercano di entrare nel mercato del trasporto ferroviario non sono in grado di effettuare più corse o di effettuare trasporti per più giorni rispetto a un vettore che si è già stabilito nel mercato.
- 14 Secondo il gestore dell'infrastruttura, il fatto che la ricorrente non sia in grado di garantire un utilizzo più intenso della rete dimostra che essa non è preparata per garantire un utilizzo il più possibile efficace dell'infrastruttura ferroviaria pubblica, su cui si basa la priorità relativa a un utilizzo più intenso della rete. Il gestore dell'infrastruttura sostiene che il criterio di priorità non mira, in linea di principio, a monopolizzare il mercato rilevante, ma è concepito per utilizzare risorse limitate - vale a dire l'infrastruttura ferroviaria - in modo da ottenere il massimo valore aggiunto. Quando due o più richiedenti sono in concorrenza per la stessa sezione, l'assegnazione di capacità al richiedente che assicura l'occupazione complessiva più elevata ed efficiente della rete consente di utilizzare la rete nel modo più vantaggioso per la società da un punto di vista economico.

Breve motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 15 Il giudice del rinvio nutre dubbi sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2012/34 sotto due profili: in primo luogo, sull'applicazione dei criteri di priorità quando l'infrastruttura ferroviaria pubblica è classificata come saturata ai sensi dell'articolo 47 della direttiva e, in secondo luogo, sulla procedura di assegnazione di capacità d'infrastruttura ferroviaria pubblica prevista da tale direttiva.

- 16 Il giudice del rinvio ricorda che, ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 4, seconda frase, della direttiva 2012/34, gli Stati membri possono adottare le misure del caso affinché, in condizioni non discriminatorie, nell'assegnazione di capacità d'infrastruttura venga data la priorità ai servizi rientranti in aree di interesse pubblico e richiama l'attenzione sulla sentenza del 28 febbraio 2013, Commissione europea/Regno di Spagna (C-483/10, EU:C:2013:114), in cui la Corte di giustizia ha analizzato il contenuto della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001, che era in vigore prima dell'adozione della direttiva 2012/34.
- 17 Ai punti da 95 a 99 della sentenza nella causa C-483/10, la Corte di giustizia ha dichiarato che il criterio dell'utilizzo effettivo della rete, quale criterio per la ripartizione delle capacità di infrastruttura, è discriminatorio in quanto, qualora si verifichi un accavallamento delle domande o la rete sia saturata, porta a mantenere i vantaggi per gli utenti abituali e al blocco dell'accesso ai segmenti orari più attraenti per i nuovi entranti. La Corte di giustizia ha osservato che l'obiettivo di garantire un utilizzo più efficiente della capacità di infrastruttura potrebbe essere raggiunto sulla base di disposizioni specifiche della direttiva 2001/14, ad esempio l'articolo 27, paragrafo 2, che prevede la possibilità per il gestore dell'infrastruttura di specificare le condizioni in base alle quali terrà conto dei precedenti livelli di utilizzo delle linee ferroviarie nella determinazione delle priorità nella procedura di assegnazione della capacità. La Corte ha inoltre affermato che l'applicazione di detto criterio discriminatorio non può essere giustificata dall'asserita conformità dello stesso con l'articolo 22, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, secondo cui, in caso di infrastruttura saturata, i criteri di priorità devono tenere conto dell'importanza di un servizio per la società rispetto ad altri servizi, che saranno di conseguenza esclusi. Infatti, tale disposizione non prevede un criterio di assegnazione, giacché, conformemente al secondo comma di detta disposizione, in caso di infrastruttura saturata, l'assegnazione di capacità dell'infrastruttura deve essere effettuata «in condizioni non discriminatorie».
- 18 Il giudice del rinvio esprime dubbi sulla valutazione dell'articolo 47, paragrafo 4, prima e seconda frase, della direttiva 2012/34/UE, nel senso di vietare inequivocabilmente l'introduzione di una normativa secondo la quale, in caso di infrastruttura saturata, in fase di assegnazione della capacità si può tenere conto dell'intensità dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Vengono fatte presenti le seguenti circostanze rilevanti.
- 19 In primo luogo, a differenza della situazione esaminata dalla Corte di giustizia nella causa C-483/10, il punto 28 delle Regole prevede la possibilità di tenere conto in fase di assegnazione della capacità dell'intensità futura, ma non di quella passata, dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. A questo proposito, va osservato che la direttiva 2012/34 prevede delle garanzie che permettano all'ente che decide sulla capacità di tenere conto dell'utilizzo della capacità da parte dell'impresa ferroviaria, come il canone di prenotazione della capacità previsto dall'articolo 36, che può essere riscosso per la capacità assegnata ma non utilizzata.

- 20 In secondo luogo, le disposizioni della direttiva 2012/34 che disciplinano l'assegnazione di capacità conferiscono al gestore dell'infrastruttura o all'ente che ne svolge le funzioni un ampio potere discrezionale per decidere su eventuali disaccordi relativi a capacità confliggenti. L'articolo 45, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 prevede che il gestore dell'infrastruttura, tra l'altro, «tiene conto per quanto possibile di tutti i vincoli che gravano sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività». L'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva impone al gestore dell'infrastruttura di adoperarsi, tramite il coordinamento delle richieste confliggenti, per conciliare al massimo tutte le richieste e l'articolo 46, paragrafo 2, consente al gestore dell'infrastruttura «di proporre [...] capacità di infrastruttura diverse da quelle richieste». L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2012/34 prevede che «[i]l gestore dell'infrastruttura, sentiti i richiedenti interessati, cerca di risolvere eventuali conflitti». Infine, l'articolo 46, paragrafo 5, della direttiva indica che «[s]e alcune richieste di capacità di infrastruttura non possono essere soddisfatte senza coordinamento, il gestore dell'infrastruttura cerca di conciliare tutte le richieste tramite il coordinamento».
- 21 In terzo luogo, sebbene l'articolo 52, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 consenta al gestore dell'infrastruttura di tener conto dei precedenti livelli di utilizzo delle tracce ferroviarie, vale a dire del precedente utilizzo dell'infrastruttura, esso prevede anche la possibilità di basarsi sul tasso effettivo di utilizzo dell'infrastruttura nell'assegnazione della capacità. Tenuto conto del fatto che le imprese ferroviarie possono essere in concorrenza per le stesse merci, l'interpretazione dell'articolo 47, paragrafo 4, della direttiva 2012/34 nel senso che esso vieta inequivocabilmente l'applicazione del criterio dell'utilizzo effettivo dell'infrastruttura o nel senso che non lo vieta, porterebbe a una situazione in cui, in caso di applicazioni contrastanti, o un operatore appena entrato nel mercato o un operatore di mercato già esistente sarebbe comunque avvantaggiato, in base alla misura in cui si può tenere conto dell'utilizzo effettivo dell'infrastruttura in caso di infrastruttura saturata.
- 22 In quarto luogo, la ricorrente sostiene che nel caso di specie non sussiste un'effettiva saturazione dell'infrastruttura, perché è in concorrenza con un'altra impresa per le stesse merci. Pertanto, sostiene, i criteri di priorità probabilmente non dovrebbero nemmeno essere applicati in questo caso e la questione della sovrapposizione di capacità dovrebbe essere affrontata sulla base delle procedure di consultazione e coordinamento previste dagli articoli 45 e 46 della direttiva 2012/34, proponendo al contempo che il problema della concorrenza nel trasporto merci non dovrebbe essere affrontato utilizzando la procedura relativa alle infrastrutture saturate. In una tale situazione, se si constata che due o più imprese ferroviarie sono effettivamente in concorrenza per le stesse merci, un'interpretazione non ambigua dei criteri di priorità può incentivare l'abuso del diritto di richiedere capacità, nella consapevolezza che l'infrastruttura sarà classificata come saturata e le regole saranno favorevoli o per un operatore di mercato esistente o per nuovo operatore di mercato.

- 23 Il giudice del rinvio prosegue affermando che, dalla struttura del processo di assegnazione di capacità previsto dalla direttiva 2012/34, risulta che il gestore dell'infrastruttura, una volta ricevute tutte le richieste, deve innanzitutto cercare di coordinarle e, in caso di mancato coordinamento di alcune richieste, deve dichiarare l'infrastruttura saturata e adottare misure relative al problema dell'infrastruttura saturata, come l'applicazione del criterio di priorità.
- 24 Dall'articolo 47, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 si può concludere che il criterio di priorità si applica solo se l'infrastruttura è stata dichiarata saturata. Tuttavia, l'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/CEE prevede che il gestore dell'infrastruttura può, nell'ambito della procedura di programmazione e coordinamento, accordare la priorità a servizi specifici, ma soltanto nei casi di cui agli articoli 47 e 49. Pertanto, ai sensi della direttiva 2012/34, la priorità può essere applicata anche in una fase precedente, vale a dire prima della dichiarazione che l'infrastruttura è saturata. Ai sensi del punto 28 delle Regole, il gestore dell'infrastruttura può applicare il criterio di priorità quando coordina le richieste.
- 25 Il giudice del rinvio fa riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 2019, *Konkurrensverket/SJ AB* (C-388/17, EU:C:2019:161), il cui punto 39 precisa che «se è vero che ai sensi dell'articolo 45 della direttiva 2012/34 il gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve sforzarsi di soddisfare per quanto possibile tutte le richieste di capacità di infrastruttura, esso è tenuto, in caso di richieste confliggenti, ad adoperarsi, ai sensi dell'articolo 46 di questa stessa direttiva, per il coordinamento di tali richieste al fine di conciliare al massimo le medesime. Esso può quindi proporre, entro limiti ragionevoli, capacità diverse da quelle richieste, o anche trovarsi nell'incapacità di rispondere in senso favorevole a talune richieste».
- 26 A questo proposito, il giudice del rinvio è incerto sul contenuto dell'obbligo del gestore dell'infrastruttura o dell'ente che assegna la capacità di coordinare le tracce ferroviarie richieste e di consultare i richiedenti prima di classificare l'infrastruttura come saturata, come previsto dall'articolo 47, paragrafo 1, della direttiva 2012/34. I fatti relativi al caso di specie suggeriscono che la ricorrente è in concorrenza con un'altra impresa ferroviaria, in una situazione in cui entrambe le imprese richiedono almeno in parte capacità sovrapposte. Quando due o più imprese ferroviarie sono in concorrenza per il trasporto delle stesse merci, tecnicamente non c'è saturazione dell'infrastruttura perché le merci in questione saranno comunque trasportate dall'una o dall'altra impresa. È quindi discutibile se all'interno delle condizioni previste dall'articolo 47 della direttiva 2012/34 - *coordinare le tracce ferroviarie richieste e consultare i richiedenti* - rientri l'obbligo del gestore dell'infrastruttura di determinare la potenziale sovrapposizione del traffico merci di due o più imprese ferroviarie prima di identificare l'infrastruttura come congestionata.

- 27 Ciò premesso, dopo aver valutato le disposizioni della normativa nazionale e la prassi applicata dal gestore dell'infrastruttura, il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia di rispondere alle questioni pregiudiziali.

DOCUMENTO DI LAVORO