

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
DEAN SPIELMANN
presentate il 26 febbraio 2026 ([1](#))

Causa C-809/24

**Trenitalia SpA
contro
Regione Liguria**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato
(Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Mancata concessione di un ragionevole utile all'operatore dei servizi pubblici – Contratto di servizio pubblico di breve durata – Totale mancanza di rischio per tale operatore – Articolo 6 – Punto 5 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007 – Obbligo di separazione contabile »

Introduzione

1. Con la presente causa, alla Corte è sottoposta dal Consiglio di Stato (Italia) una domanda di pronuncia pregiudiziale concernente l'interpretazione di talune disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia ([2](#)).
2. In particolare, la Corte viene interpellata per la prima volta sulla questione – che presenta importanti implicazioni economiche – di stabilire

se le autorità nazionali competenti siano tenute, nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, ad includere nel corrispettivo riconosciuto all'operatore incaricato dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico previsti in tale contratto un importo a titolo di «ragionevole utile».

Contesto normativo

3. L'articolo 1 del regolamento n. 1370/2007, intitolato «Finalità e ambito di applicazione», dispone quanto segue al suo paragrafo 1:

«Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

A tal fine, il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico».

4. L'articolo 3 di tale regolamento, intitolato «Contratti di servizio pubblico e norme generali», prevede quanto segue al suo paragrafo 1:

«L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico».

5. L'articolo 5 di detto regolamento, intitolato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico», precisa quanto segue al suo paragrafo 6:

«A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni, salvo nei casi in cui si applica l'articolo 4, paragrafo 4».

6. L'articolo 6 dello stesso regolamento, intitolato «Compensazioni di servizio pubblico», prevede quanto segue al suo paragrafo 1:

«Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato».

7. L'allegato al regolamento n. 1370/2007, intitolato «Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1», così recita:

«1. Le compensazioni connesse a contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o le compensazioni connesse a una norma generale sono calcolate secondo le regole di cui al presente allegato.

2. La compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto. Per calcolare l'effetto finanziario netto, l'autorità competente segue il seguente schema:

costi sostenuti in relazione a un obbligo di servizio pubblico o a un insieme di obblighi di servizio pubblico imposti dall'autorità o dalle autorità competenti e contenuti in un contratto di servizio pubblico e/o in una norma generale,

meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo o agli obblighi di servizio pubblico in questione,

meno i ricavi delle tariffe o qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento dell'obbligo o degli obblighi di servizio pubblico in questione,

più un ragionevole utile,

uguale all'effetto finanziario netto.

(...)

5. Allo scopo di aumentare la trasparenza e di evitare le sovvenzioni incrociate, quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata nell'osservanza almeno delle seguenti condizioni:

– i conti operativi corrispondenti a ciascuna di tali attività economiche devono essere separati e la quota dei ricavi e dei costi fissi deve essere imputata secondo le vigenti norme contabili e fiscali,

(...)

6. Si deve intendere per “ragionevole utile” un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica.

7. Il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo:

– di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico, che possa essere oggetto di valutazione obiettiva, e

– della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato».

Fatti, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

8. Il 10 marzo 2010, la Regione Liguria (Italia) e Trenitalia hanno concluso, nell'ambito di un'aggiudicazione diretta, un contratto avente ad oggetto la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia per gli anni dal 2009 al 2014 (in prosieguo: il «contratto 2009-2014»), rinnovabile per un periodo di sei anni.

9. Alla scadenza di tale contratto, la Regione Liguria ha respinto la proposta di rinnovo presentata da Trenitalia, a causa dell'insufficienza degli investimenti previsti per lo svecchiamento del materiale rotabile. Secondo la Regione Liguria, tale svecchiamento costituiva una condizione

imprescindibile per la stipula di un nuovo contratto di sei anni e un fattore determinante per il miglioramento della qualità e dell'affidabilità del servizio.

10. Il 10 dicembre 2016, al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico coperti dal contratto 2009-2014, la Regione Liguria e Trenitalia hanno concluso, sempre nell'ambito di un'aggiudicazione diretta, un contratto «ponte» di tre anni (in prosieguo: il «contratto 2015-2017»), per il periodo transitorio intercorrente tra la scadenza del contratto 2009-2014 e l'aggiudicazione di un nuovo contratto di servizio della durata di quindici anni a partire dal 2018.

11. Il contratto 2015-2017 ha mantenuto le condizioni contrattuali del periodo 2009-2014, ad eccezione della modalità di calcolo del corrispettivo concesso a Trenitalia, la quale era stabilita in un prospetto triennale allegato a tale contratto. Tale documento prevedeva che il risultato netto complessivo, calcolato come somma algebrica dei risultati di ciascun anno, dovesse essere pari a zero, assicurando così l'equilibrio economico-finanziario (ricavi = costi + oneri finanziari) e la totale copertura dei costi sostenuti su tutto il triennio da Trenitalia. In tal senso, ogni riduzione dei costi o aumento dei ricavi doveva necessariamente comportare una riduzione del corrispettivo pubblico versato dalla Regione Liguria per garantire l'equilibrio economico e finanziario (risultato netto complessivo pari a zero).

12. Nel corso del 2018 è emersa una difformità di vedute tra le parti circa gli elementi da includere nel calcolo del risultato netto complessivo per il periodo 2015-2017. In particolare, la Regione Liguria si è opposta alla considerazione, a favore di Trenitalia, di una remunerazione del capitale investito netto.

13. Il 25 maggio 2021 è stata adottata la deliberazione della Giunta regionale n. 444/2021 (in prosieguo: la «deliberazione n. 444/2021»), la quale ha stabilito, senza tenere conto della remunerazione del capitale investito netto, che il saldo contabile del periodo 2015-2017 era pari a EUR 10 702 543,18. Dopo la sottrazione di un importo pari a EUR 3 955 613,73 che continuava ad essere dovuto dalla Regione Liguria, tale deliberazione ha imposto a Trenitalia il pagamento di un importo pari a EUR 6 746 929,45, sulla base del rilievo che quest'ultima non aveva il

diritto di conservare il saldo positivo del periodo 2015-2017, nella misura in cui essa non sopportava il rischio di un eventuale saldo negativo.

14. Trenitalia ha contestato la legittimità della deliberazione n. 444/2021 dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Italia). Quest'ultimo ha respinto il ricorso con sentenza del 27 giugno 2022, dichiarando che la rinuncia ad un ragionevole utile, in capo a Trenitalia, era giustificata, in primo luogo, dal carattere transitorio del contratto 2015-2017, in secondo luogo, dal fatto che quest'ultima non sosteneva il rischio di eventuali perdite e, in terzo luogo, da un nuovo affidamento diretto dei servizi di trasporto di cui trattasi per un periodo quindicennale.

15. Tale giudice ha parimenti constatato che i maggiori ricavi percepiti da Trenitalia derivavano dalla gestione del servizio commerciale «Cinque Terre Express», e ha respinto l'interpretazione secondo la quale Trenitalia avrebbe il diritto di trattenere tali maggiori ricavi, nella misura in cui essa implicherebbe che le compensazioni ricevute in contropartita dell'esecuzione di un obbligo di servizio pubblico siano utilizzate per sovvenzionare attività commerciali caratterizzate da elevata redditività.

16. Trenitalia ha impugnato tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato, giudice del rinvio.

17. Tale giudice constata che il contratto 2015-2017 garantisce a Trenitalia la totale copertura dei costi, ma non il riconoscimento del diritto ad un ragionevole utile. Pertanto, una riduzione dei costi o un aumento dei ricavi, rispetto alle stime iniziali, dovrebbe comportare una riduzione del corrispettivo dovuto dalla Regione Liguria al fine di mantenere un equilibrio economico e finanziario pari a zero al termine del triennio, come concordato in tale contratto.

18. Detto giudice si interroga sulla compatibilità del contratto 2015-2017 con il regolamento n. 1370/2007, nella misura in cui tale contratto, da un lato, prevedrebbe la rinuncia ad un ragionevole utile da parte dell'operatore dei servizi di trasporto e, dall'altro, non esigerebbe una contabilizzazione distinta per i costi e i ricavi relativi al servizio parzialmente a carattere commerciale «Cinque Terre Express».

19. In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) [se] il regolamento [n. 1370/2007] – e, in particolare, il considerando 27, seconda parte; l’articolo 1, paragrafo 2; l’articolo 4, paragrafo 1; l’articolo 6, paragrafo 1; i punti da 2 e 6 dell’allegato al regolamento – nonché i principi e gli obiettivi del diritto dell’Unione europea stabiliti nelle rilevanti disposizioni del TFUE (in particolare, articoli 14, 93 e 106) ostino, rendendo le relative previsioni inefficaci, a un contratto di servizio, come quello di cui è controversia, che, a fronte della totale mancanza di rischi in capo all’operatore economico, comporti la rinuncia, liberamente e consapevolmente accettata, al ragionevole utile, ove detta rinuncia riguardi un periodo di tempo limitato (tre anni), in vista dell’affidamento diretto di un contratto di servizio successivo, per la durata massima prevista dal combinato disposto degli articoli 5 paragrafo 6 e 4 paragrafo 4 del regolamento [n. 1370/2007];

2) in caso di risposta positiva a tale primo quesito, se il regolamento [n. 1370/2007] – e in particolare, il considerando n. 27, prima parte, il considerando n. 28, l’articolo 4, paragrafo 1; l’articolo 6, paragrafo 1; il punto 5 dell’allegato al regolamento – e i principi e gli obiettivi del diritto dell’Unione europea stabiliti nelle rilevanti disposizioni del TFUE (in particolare, articoli 14, 93 e 106) ostino, rendendolo inefficace e inopponibile in questa parte, a un contratto di servizio, come quello di cui è controversia, che non preveda in via separata la contabilizzazione dei costi e dei ricavi di un servizio, in parte a carattere commerciale, in quanto caratterizzato da tariffe maggiorate, onde evitare il rischio di compensazioni eccessive».

20. Hanno presentato osservazioni scritte Trenitalia, la Regione Liguria e la Commissione europea. Queste stesse parti hanno presentato osservazioni orali all’udienza tenutasi il 27 novembre 2025.

Analisi

Sulla prima questione

21. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che esso osta alla conclusione di un contratto di servizi di trasporto per ferrovia che, a fronte della mancanza di rischio assunto dall’operatore incaricato dell’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, prevede che l’importo della compensazione dovuta a tale operatore copra la totalità dei costi sostenuti dal medesimo, senza tuttavia includere un ragionevole utile, e ciò per un periodo transitorio precedente la conclusione di un nuovo

contratto di lunga durata avente ad oggetto lo stesso obbligo di servizio pubblico (3).

22. Occorre ricordare, anzitutto, che il regolamento n. 1370/2007, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, è stato adottato tanto sulla base delle disposizioni del trattato relative agli aiuti di Stato quanto sulla base di quelle relative alla politica comune dei trasporti.

23. Il considerando 4 del regolamento n. 1370/2007 indica che quest'ultimo persegue l'obiettivo di eliminare le disparità fra imprese di trasporto provenienti da Stati membri diversi. Come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, e dal considerando 4 di tale regolamento, a questo obiettivo si aggiunge quello di assicurare, grazie a una concorrenza regolamentata, la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire (4).

24. In tal senso, il regolamento n. 1370/2007 stabilisce, in conformità al secondo comma del suo articolo 1, paragrafo 1, le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

25. Per quanto riguarda la nozione di «compensazione di servizio pubblico», essa è definita all'articolo 2, lettera g), di detto regolamento, come «qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo».

26. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1370/2007, tutte le compensazioni connesse a un contratto di servizio pubblico, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione, devono essere conformi ai requisiti fissati all'articolo 4 del medesimo. Qualora il contratto venga aggiudicato direttamente, come nel caso di specie, tale compensazione, di qualsiasi natura, deve parimenti essere conforme alle disposizioni contenute nell'allegato a detto regolamento.

27. L'articolo 4 del regolamento n. 1370/2007 prevede, al suo paragrafo 1, lettera b), i), che i contratti di servizio pubblico debbano, da un lato, stabilire in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata, se prevista, la compensazione, e dall'altro, in conformità alla lettera c) di detta disposizione, definire le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura dei servizi. Tali costi possono comprendere, in particolare, le spese per il personale, per l'energia, gli oneri per le infrastrutture, la manutenzione e la riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri, i costi fissi e un rendimento adeguato del capitale.

28. Secondo la recente giurisprudenza della Corte, dalla formulazione di tale disposizione risulta che le autorità competenti godono, nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, di un *margin*e di discrezionalità per concepire il meccanismo della compensazione dovuta all'operatore di servizi pubblici (5). Tale margine è tuttavia rigorosamente circoscritto dal requisito, enunciato alla seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007, e al punto 2 dell'allegato a tale regolamento, di impedire una «compensazione eccessiva» (6). Nel caso di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico, i parametri sulla base dei quali deve essere calcolata la compensazione devono essere definiti in modo tale che la compensazione corrisposta *non possa superare* l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore di servizio pubblico, nonché di un «ragionevole utile» (7). Quest'ultimo è definito al punto 6 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007 come «un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica».

29. In altre parole, i contratti di servizio pubblico devono prevedere un meccanismo per garantire che la compensazione resti inferiore o uguale all'importo massimo corrispondente all'effetto finanziario netto, e ciò al fine di evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza, come emerge dal considerando 34 del regolamento n. 1370/2007 (8).

30. L'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento prescrive in tal senso di tenere conto di un profitto ragionevole nel calcolare un siffatto effetto finanziario, *qualora tale profitto figuri nel contratto di servizio pubblico*.

31. Un'interpretazione secondo la quale un profitto ragionevole è oggetto delle prescrizioni del regolamento n. 1370/2007 unicamente qualora un siffatto profitto sia previsto dal contratto di servizio pubblico è avvalorata da due elementi contestuali.

32. In primo luogo, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1370/2007, dispone che i costi connessi alla fornitura di servizi, le cui modalità di ripartizione devono essere definite nei contratti di servizio pubblico, «possono comprendere», fra l'altro, «un rendimento adeguato del capitale» (o, in altre parole, un ragionevole utile). Da tale formulazione emerge che il legislatore dell'Unione non ha voluto identificare i costi che devono essere obbligatoriamente indicati nel contratto di servizio pubblico.

33. In secondo luogo, il punto 2 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007 enuncia uno schema secondo il quale l'importo dell'effetto finanziario netto corrisponde ai costi sostenuti, da cui sono rimossi i ricavi generati dalle operazioni di servizio pubblico e i potenziali ricavi risultanti dagli effetti di rete, il tutto aumentato di un ragionevole utile. Secondo questo punto, l'autorità competente «*s'inspire*» [si ispira] a tale schema [nella versione in lingua francese, N.d.T.] («*shall be guided by the following scheme*» nella versione in lingua inglese, «*se guiará por el siguiente esquema*» nella versione in lingua spagnola, e «*deve tomar como referencial as seguintes regras*» nella versione in lingua portoghese). A mio avviso, l'impiego di tale verbo si spiega proprio con il fatto che l'effetto finanziario netto, sulla base del quale viene calcolato l'importo massimo di compensazione, include i ricavi potenziali generati da effetti di rete, *se presenti*, e un ragionevole utile, *se il contratto di servizio pubblico lo prevede* (9).

34. Pertanto, un obbligo per le autorità competenti di concedere all'operatore di servizi pubblici una compensazione che includa un ragionevole utile non può essere desunto dalle disposizioni del regolamento n. 1370/2007 esaminate sinora.

35. Neanche l'articolo 1, paragrafo 1, e il punto 7 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007, in combinato disposto con il considerando 27 di tale regolamento, possono essere interpretati nel senso che impongono un

siffatto obbligo alle autorità competenti, contrariamente a quanto sostenuto da Trenitalia sia nelle sue osservazioni scritte sia in udienza.

36. Richiamiamo il contenuto di tali disposizioni. L'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, di detto regolamento, stabilisce l'obiettivo di «garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, *di migliore qualità* o offerti a prezzi inferiori» (10). Il considerando 27 del medesimo regolamento indica che, qualora preveda di aggiudicare un contratto di servizio pubblico senza ricorrere a procedura di gara, l'autorità competente dovrebbe altresì osservare modalità di applicazione dettagliate idonee a garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e *miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità*. Il punto 7 dell'allegato precisa che il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico, che possa essere oggetto di valutazione obiettiva, e della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato.

37. Nei suoi orientamenti del 2014 (11), riguardanti la versione del regolamento n. 1370/2007 applicabile *ratione temporis* ai fatti del caso di specie, la Commissione ha indicato, al punto 2.4.8, che, in conformità all'articolo 1 e al punto 7 dell'allegato, le disposizioni di tale regolamento «non solo (...) hanno lo scopo di evitare compensazioni eccessive per gli obblighi di servizio pubblico, ma mirano altresì a garantire che l'offerta di servizi pubblici definita dal relativo contratto di servizio pubblico sia finanziariamente sostenibile per raggiungere e mantenere un livello sufficientemente elevato di qualità del servizio». Ne consegue, secondo la Commissione, che «[è] opportuno che a fronte dell'obbligo di servizio pubblico vi sia una compensazione *adeguata affinché i fondi dell'operatore previsti da un contratto di servizio pubblico non vengano erosi nel lungo periodo* compromettendo così l'assolvimento efficiente degli obblighi previsti dal contratto e la conformità alla disposizione che prevede la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato» (12). Infatti, «se l'autorità competente non corrisponde una compensazione adeguata rischia di (...) creare gravi difficoltà finanziarie all'operatore in caso di aggiudicazione diretta del contratto di servizio pubblico e/o *di ridurre il livello e la qualità generali dei servizi pubblici erogati nel corso della validità del contratto*» (13).

38. Può desumersene quanto segue.

39. L'articolo 1 del regolamento n. 1370/2007 e il punto 7 dell'allegato a tale regolamento non fissano una soglia minima di compensazione (14) né obbligano espressamente le autorità competenti a riconoscere un livello di compensazione superiore all'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico, includendo così un ragionevole utile. Pertanto, essi non possono essere intesi nel senso che impongono alle autorità competenti un obbligo *di principio* di concedere un siffatto utile agli operatori di servizi pubblici.

40. Tali disposizioni riflettono, nondimeno, un limite generale alla libertà contrattuale delle autorità competenti. Più precisamente, il margine di discrezionalità di cui tali autorità dispongono per fissare i parametri di calcolo della compensazione è delimitato anche dall'obiettivo di garantire la fornitura di un servizio di trasporto di passeggeri al contempo efficiente ed economicamente redditizio, al fine di conseguire un livello elevato di qualità di tale servizio. In tal senso, come dichiarato dalla Corte nella sentenza DOBELES, le autorità nazionali competenti non possono imporre ai prestatori di servizi di trasporto incaricati dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico condizioni, come quelle relative alla modalità della compensazione, che siano *eccessive* o *irragionevoli* (15). Sarebbe segnatamente questo il caso di una clausola contrattuale che fissa una modalità che non garantirebbe manifestamente a tale operatore una compensazione sufficiente e rischierebbe così di compromettere il mantenimento della fornitura di servizi pubblici di livello sufficientemente elevato a lungo termine.

41. Non è dunque escluso che la mancata concessione di un ragionevole utile, e di conseguenza della remunerazione del capitale investito, possa comportare che un operatore di servizi pubblici benefici di una compensazione manifestamente insufficiente. In un'ipotesi del genere, si sarebbe in presenza di una condizione «eccessiva o irragionevole», nel senso indicato al paragrafo precedente, incompatibile con il regolamento n. 1370/2007 (16).

42. Una siffatta valutazione, che spetta al giudice del rinvio, rientra nel principio di proporzionalità (17). Per verificare se tale principio sia rispettato, è necessario tenere conto di tutti gli elementi rilevanti relativi al contratto di servizio pubblico di cui al procedimento principale, ossia il contratto 2015-2017. Penso in particolare ai due elementi menzionati da tale giudice, ossia il *carattere transitorio* di tale contratto e l'*assenza di*

qualsiasi rischio economico e finanziario per Trenitalia nella prestazione del servizio pubblico oggetto di detto contratto.

43. Al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, reputo necessario formulare alcune considerazioni segnatamente su questi due elementi.

44. In relazione al primo elemento, ricordo, anzitutto, che tale contratto è stato concluso in una situazione in cui la Regione Liguria lo reputava necessario per assicurare la *continuità* della prestazione del servizio pubblico di trasporto di passeggeri per ferrovia in questione. In tal senso, la sua durata limitata (tre anni) si spiegava con la necessità di disciplinare una situazione transitoria, in vista della conclusione di un successivo contratto dalla durata considerevolmente più lunga. Orbene, è evidente che, in linea generale, è meno probabile che i termini di un contratto di breve durata abbiano un impatto negativo sulla stabilità finanziaria a lungo termine del servizio rispetto a quelli di un contratto di lunga durata.

45. Per quanto riguarda il secondo elemento, mi sembra che, al fine di preservare la stabilità finanziaria di un servizio pubblico, l'importo della compensazione debba variare a seconda del rischio che l'operatore è disposto ad assumersi (18). Come osservato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, il mancato riconoscimento di un ragionevole utile potrebbe costituire una violazione del regolamento n. 1370/2007 qualora l'operatore interessato debba far fronte a rischi di investimento o a importanti rischi operativi. Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio emerge che nel contratto 2015-2017 non era previsto alcun obbligo di investimento a carico di Trenitalia, poiché gli investimenti per l'ammodernamento del materiale rotabile erano stati posticipati al successivo contratto. Inoltre, le disposizioni contrattuali prevedevano la totale copertura dei rischi operativi che potevano incombere sulla prestazione del servizio pubblico in questione da parte di Trenitalia. Risulta dunque che, ai sensi del contratto di cui è causa, tale società era protetta a fronte di qualsiasi rischio connesso alla fornitura del servizio pubblico prestato.

46. A tale riguardo, occorre parimenti osservare che un meccanismo di compensazione fondato sulla totale copertura dei costi sostenuti dall'operatore di servizio pubblico, come quello del caso di specie, non è idoneo a promuovere una gestione *efficace* del servizio pubblico, come richiederebbe il punto 7, primo trattino, dell'allegato al regolamento

n. 1370/2007. Infatti, come precisato dalla Commissione al punto 2.4.3 dei suoi orientamenti del 2014, «i sistemi di indennizzo che si limitano a coprire i costi effettivi quando quest'ultimi si verificano offrono pochi incentivi per indurre la società di trasporti a contenere i costi o a migliorare la propria efficienza nel tempo» e «[i]l loro uso va pertanto circoscritto alle situazioni in cui l'incertezza sui costi è considerevole e il prestatore dei servizi di trasporto richiede un grado elevato di protezione contro le incertezze». Sebbene tale elemento debba essere preso in considerazione nell'ambito dell'esame di proporzionalità, è tuttavia necessario ricollocarlo in un contesto in cui l'autorità competente ha deciso, da un lato, di concludere un contratto di servizio pubblico che prevede una copertura della totalità dei costi effettivi dell'operatore interessato, al fine di promuovere il mantenimento dell'offerta di tale servizio, e, dall'altro, di avviare una procedura di aggiudicazione diretta allo stesso operatore di un contratto quindicennale.

47. Alla luce di quanto suesposto, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla conclusione di un contratto di servizi di trasporto per ferrovia che, a fronte della mancanza di rischio assunto dall'operatore incaricato dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, prevede che l'importo della compensazione dovuta a tale operatore copra tutti i costi sostenuti da quest'ultimo, senza tuttavia includere un ragionevole utile, e ciò per un periodo transitorio precedente la conclusione di un nuovo contratto di lunga durata avente ad oggetto lo stesso obbligo di servizio pubblico, a condizione che la mancata concessione di un ragionevole utile non dia luogo ad una compensazione insufficiente, compromettendo l'assolvimento efficiente degli obblighi previsti dal contratto e il mantenimento della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda questione

48. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 e il punto 5 dell'allegato a tale regolamento debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla conclusione di un contratto di servizi che non prevede una contabilità separata per i costi e i ricavi di un servizio di trasporto

rientrante in tale contratto e le cui modalità tariffarie garantiscono la redditività commerciale (19).

49. Tale questione si pone solo in caso di risposta affermativa alla prima questione, vale a dire se l'autorità è tenuta, in forza del regolamento n. 1370/2007, a concedere un ragionevole utile all'operatore di servizi pubblici. Come ho già spiegato in precedenza nelle presenti conclusioni, sono persuaso che non sia questo il caso. Suggesto pertanto alla Corte di non rispondere a questa seconda questione. Tuttavia, per il caso in cui la Corte non dovesse condividere la mia posizione, esaminerò nel prosieguo il merito della medesima.

50. Occorre ricordare, anzitutto, che il servizio oggetto della presente questione, denominato «Cinque Terre Express», aveva consentito a Trenitalia di ottenere ricavi da tariffa superiori a quelli percepiti di norma nell'ambito del servizio pubblico ordinario, grazie alle tariffe maggiorate applicate all'utenza turistica.

51. Nel procedimento principale, Trenitalia ha fatto valere di essere legittimata a conservare, a titolo di ragionevole utile, i ricavi eccedenti risultanti dalla prestazione di tale servizio. La Regione Liguria vi si è opposta, ritenendo che l'interpretazione giuridica sostenuta da Trenitalia avrebbe implicato l'utilizzazione, da parte di tale società, della compensazione ricevuta in contropartita di un obbligo di servizio pubblico per sovvenzionare un'attività commerciale, ossia la prestazione del servizio «Cinque Terre Express».

52. Ai sensi della seconda frase dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, tutte le compensazioni connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente, a norma dell'articolo 5, paragrafo 6, del medesimo regolamento, devono essere conformi alle disposizioni dell'allegato al medesimo regolamento. Il procedimento principale verte appunto sull'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto per ferrovia.

53. Si ricorda che, ai sensi della prima frase del punto 5 di tale allegato, «[a]llo scopo di aumentare la trasparenza e di evitare le sovvenzioni incrociate, quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata». A tal riguardo, il punto 2.4.4 degli orientamenti del 2014 indica

che l'obiettivo di un siffatto obbligo di separazione contabile consiste nell'evitare che le compensazioni percepite dal prestatore di un servizio pubblico siano utilizzate per rafforzarne la posizione concorrenziale nell'ambito delle sue attività commerciali, il che equivarrebbe ad accordare una sovvenzione incrociata a queste ultime attività.

54. Il regolamento n. 1370/2007 richiede pertanto una separazione contabile tra i servizi di trasporto oggetto di compensazioni di obblighi di servizio pubblico e quelli che non danno luogo alle medesime (20).

55. Come risulta dalla definizione di «contratto di servizio pubblico» contenuta all'articolo 2, lettera i), del regolamento n. 1370/2007 (21), i servizi figuranti in tale contratto sono soggetti agli obblighi di servizio pubblico ivi previsti.

56. Ne consegue, a mio avviso, che il servizio di trasporto ferroviario «Cinque Terre Express», espressamente previsto dal contratto 2015-2017, rientra nei «servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico» ai sensi del punto 5 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007. Di conseguenza, l'obbligo di separazione contabile non mi sembra applicabile nelle circostanze di cui al procedimento principale.

57. Tale conclusione non può essere inficiata dal fatto che il servizio di trasporto ferroviario «Cinque Terre Express» sia commercialmente redditizio a motivo della possibilità, prevista dal contratto 2015-2017, di applicare una tariffa maggiorata all'utenza turistica. Infatti, dal punto 5 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007 non risulta affatto che la redditività commerciale di uno dei «servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico» comporti l'obbligo di trattare separatamente, sotto il profilo contabile, i costi e i ricavi relativi al servizio di trasporto interessato. Inoltre, è importante sottolineare, come fatto da Trenitalia nelle sue osservazioni scritte, che il punto 2.2.5 degli orientamenti del 2014 indica che la portata geografica dei contratti di servizio pubblico deve essere tale da permettere alle autorità competenti di valorizzare gli effetti di rete dei servizi pubblici di trasporto a livello locale, regionale e sub-nazionale. A tal fine, detto punto contempla in maniera esplicita la possibilità di una fornitura di siffatti servizi efficiente sotto il profilo dei costi grazie al *finanziamento incrociato* tra servizi redditizi e altri servizi deficitari, coperti dallo stesso contratto di servizio pubblico.

58. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, letto in combinato disposto con il punto 5 dell'allegato a tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla conclusione di un contratto di servizi che non prevede una contabilità separata per i costi e i ricavi di un servizio di trasporto rientrante in tale contratto e le cui modalità tariffarie garantiscono la redditività commerciale.

Conclusione

59. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Consiglio di Stato (Italia):

1) Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta alla conclusione di un contratto di servizi di trasporto per ferrovia che, a fronte della mancanza di rischio assunto dall'operatore incaricato dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, prevede che l'importo della compensazione dovuta a tale operatore copra tutti i costi sostenuti da quest'ultimo, senza tuttavia includere un ragionevole utile, e ciò per un periodo transitorio precedente la conclusione di un nuovo contratto di lunga durata avente ad oggetto lo stesso obbligo di servizio pubblico, a condizione che la mancata concessione di un ragionevole utile non dia luogo ad una compensazione insufficiente, compromettendo l'assolvimento efficiente degli obblighi previsti dal contratto e il mantenimento della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, in combinato disposto con il punto 5 dell'allegato a tale regolamento,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta alla conclusione di un contratto di servizi che non prevede una contabilità separata per i costi e i ricavi di un servizio di trasporto rientrante in tale contratto e le cui modalità tariffarie garantiscono la redditività commerciale.

[1](#) Lingua originale: il francese.

[2](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1).

[3](#) Oltre ad una serie di disposizioni del regolamento n. 1370/2007, il giudice del rinvio menziona, nella sua questione, gli articoli 14, 93 e 106 TFUE, senza tuttavia illustrare le ragioni per cui esso reputa che tali articoli sarebbero pertinenti nel caso di specie. Ritengo che la Corte dovrebbe riformulare tale questione omettendo tali disposizioni. Occorre ricordare, al riguardo, che, secondo una costante giurisprudenza, la Corte può riformulare le questioni che le sono sottoposte, limitando, se del caso, la sua interpretazione alle sole disposizioni pertinenti tra quelle oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale [v. sentenza del 26 gennaio 2023, Ministerstvo na vatrešnite raboti (Registrazione di dati biometrici e genetici da parte della polizia) (C-205/21, EU:C:2023:49, punto 77), in cui la Corte riformula la terza questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio].

[4](#) V., parimenti, sentenza dell'8 settembre 2022, Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:641, punti da 67 a 69).

[5](#) V. sentenza del 21 dicembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e a. (C-421/22; in prosieguo: la «sentenza DOBELES», EU:C:2023:1028, punto 42).

[6](#) V. sentenza del 25 gennaio 2024, Obshtina Pomorie (C-390/22, EU:C:2024:75, punto 39).

[7](#) Tale disposizione codifica la terza condizione da soddisfare affinché una compensazione di servizio pubblico possa sottrarsi alla qualificazione di «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE [v. sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punto 92)]. Occorre al riguardo ricordare che, in forza dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, le compensazioni di servizio pubblico a titolo di esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, erogate a norma del medesimo regolamento, sono compatibili con il mercato comune e sono pertanto esentate dall'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3, CE (attuale articolo 108, paragrafo 3, TFUE).

[8](#) Secondo il considerando 34 di detto regolamento, «(...) compensazioni di servizi pubblici (...), se ricorrono determinate condizioni, possono essere compatibili con il trattato in applicazione dell'articolo 73. In primo luogo, devono essere concesse per garantire la prestazione di servizi che siano servizi di interesse generale nel senso precisato dal trattato. In secondo luogo, al fine di evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza, non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi generati da tali obblighi, nonché di un congruo utile».

[9](#) Per contro, il testo della versione in lingua italiana («segue il seguente schema») potrebbe far pensare che tale schema sia vincolante per le autorità competenti. Tale scelta linguistica non sembra tuttavia condivisa dalle altre versioni linguistiche che comprendo.

[10](#) Il corsivo è mio.

[11](#) Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 (GU 2014, C 92, pag. 1) (in prosieguo: gli «orientamenti del 2014»). Al punto 1 di tale testo («Introduzione»), viene precisato che «la Commissione fornisce [ivi] la propria interpretazione di una serie di disposizioni del regolamento, ispirata alle migliori pratiche, al fine di aiutare gli Stati membri a trarre il massimo beneficio dal mercato interno».

[12](#) Il corsivo è mio.

[13](#) Il corsivo è mio.

[14](#) V. progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia [(COM(2013) 0028 – C7-0024/2013 – 2013/0028(COD)], documento A7-0034/2014, del 16 gennaio 2014, emendamenti 10 e 40, disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0034_IT.html#_section5.

[15](#) Sentenza DOBELES (punto 54).

[16](#) Si ricorda che gli Stati membri, nell'esercizio del margine di discrezionalità conferito loro da un regolamento, devono utilizzare tale margine di discrezionalità nei limiti delle disposizioni di tale regolamento, in modo da non pregiudicarne il contenuto e gli obiettivi [v., in relazione al regolamento n. 1370/2007, sentenza del 25 gennaio 2024, *Obshtina Pomorie* (C-390/22, EU:C:2024:75, punto 40)].

[17](#) È vero che tale principio è sancito unicamente nella versione consolidata del regolamento n. 1370/2007, e non in quella applicabile ai fatti di cui al caso di specie. Si tratta tuttavia di un principio generale del diritto dell'Unione, il quale si applica indipendentemente dalla sua iscrizione formale in un atto di diritto derivato.

[18](#) V. sentenza DOBELES (punto 55).

[19](#) In conformità alla giurisprudenza citata alla nota 3 delle presenti conclusioni, propongo alla Corte di riformulare tale questione omettendo i considerando 27 e 28, nonché l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007.

[20](#) V. sentenza del 28 giugno 2017, *Commissione/Germania* (C-482/14, EU:C:2017:499, punti da 127 a 129), in cui la Corte ha considerato che dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, in combinato disposto con il punto 5 dell'allegato a tale regolamento, non deriva che «gli operatori di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri che gestiscono al contempo attività compensate soggette a obblighi di servizio pubblico e altre attività siano tenuti, nella propria contabilità annuale, ad identificare separatamente, per ogni singolo contratto, i fondi pubblici ricevuti per la loro attività di servizio pubblico». Per contro, secondo la Corte, tali disposizioni impongono a detti operatori «solo un obbligo di separazione contabile dei loro diversi settori di attività».

[21](#) Si tratta, ai sensi di tale disposizione, di «uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico».