



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

28 febbraio 2013*

«Inadempimento di uno Stato — Trasporto — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Direttiva 91/440/CEE — Articolo 6, paragrafo 3, e allegato II — Direttiva 2001/14/CE — Articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2 — Gestore dell'infrastruttura — Indipendenza organizzativa e decisionale — Struttura di holding — Direttiva 2001/14 — Articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1 — Fissazione dei diritti sulla base dei costi diretti — Imposizione dei diritti — Costi diretti — Costi totali — Direttiva 2001/14 — Articolo 6, paragrafo 2 — Assenza di incentivi a ridurre i costi — Direttiva 91/440 — Articolo 10, paragrafo 7 — Direttiva 2001/14 — Articolo 30, paragrafo 4 — Organismo di regolamentazione — Competenze»

Nella causa C-556/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 26 novembre 2010,

Commissione europea, rappresentata da G. Braun e H. Støvlbæk, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti, assistiti da R. Van der Hout, advocaat,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, J. Očková e T. Müller, in qualità di agenti,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet (relatore), E. Levits, J.-J. Kasel e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

* Lingua processuale: il tedesco.

cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 maggio 2012,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 settembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia dichiarare che:

- non avendo adottato le misure necessarie per garantire che l'ente cui è affidato l'esercizio delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 237, pag. 25) come modificata dalla direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001 (GU L 75, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 91/440»), sia indipendente dall'impresa che presta i servizi di trasporto ferroviario;
- non avendo adottato incentivi per ridurre i costi;
- non avendo assicurato una corretta trasposizione delle disposizioni relative all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria di cui alla direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (GU L 75, pag. 29), come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (GU L 315, pag. 44; in prosieguo: la «direttiva 2001/14»), e
- non avendo dotato l'organismo di controllo previsto all'articolo 30 della direttiva 2001/14 di talune competenze in materia di ottenimento di informazioni e di sanzioni,

la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440, degli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, degli articoli 6, paragrafo 2, 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, di quest'ultima direttiva nonché dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 91/440

2 Il quarto considerando della direttiva 91/440 enuncia:

«(...) il futuro sviluppo ed un'efficiente gestione della rete ferroviaria possono essere facilitati mediante una distinzione fra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura; (...) in queste condizioni occorre che in tutti i casi queste due attività abbiano contabilità distinte e possano essere gestite separatamente».

3 L'articolo 6, paragrafi 1-3, di tale direttiva prevede che:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che sia i conti profitti e perdite, sia i bilanci siano tenuti separati e siano pubblicati per le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto e per quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento pubblico concesso ad uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro.

I conti relativi ai due settori di attività sono tenuti in modo da riflettere tale divieto.

2. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura sia esercitata da un ente distinto.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, elencate all'allegato II, siano attribuite a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario. Indipendentemente dalle strutture organizzative è necessario provare che il presente obiettivo è stato realizzato.

Gli Stati membri possono tuttavia incaricare le imprese ferroviarie o qualsiasi altro organismo della riscossione dei diritti e attribuire loro la responsabilità di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, ad esempio investimenti, manutenzione e finanziamento».

4 L'articolo 10, paragrafo 7, di detta direttiva dispone quanto segue:

«Nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale relativa alla politica della concorrenza e delle istituzioni competenti in materia, l'organismo di regolamentazione istituito a norma dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE, od ogni altro organismo che goda di uguale indipendenza, vigila sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari, compreso il mercato del trasporto ferroviario di merci.

Tale organismo è istituito a norma dell'articolo 30, paragrafo 1, della precitata direttiva. Ogni richiedente o interessato propone ricorso dinanzi a tale organismo qualora ritenga di essere stato oggetto di trattamento iniquo o di una discriminazione o leso in altro modo. L'organismo di regolamentazione decide quanto prima, sulla base di un ricorso o eventualmente d'ufficio, in merito alle misure volte a correggere sviluppi negativi in detti mercati. Per assicurare l'essenziale possibilità di controllo giurisdizionale e la necessaria cooperazione tra gli organismi di regolamentazione nazionali, in detto contesto si applicano l'articolo 30, paragrafo 6, e l'articolo 31 della precitata direttiva».

5 L'allegato II della direttiva 91/440 menziona l'elenco delle funzioni essenziali di cui all'articolo 6, paragrafo 3, di detta direttiva nei seguenti termini:

- «– preparazione e adozione delle decisioni relative alle licenze delle imprese ferroviarie, compresa la concessione di licenze individuali,
- adozione di decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, comprese la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione di singole linee ferroviarie,
- adozione di decisioni relative all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura,
- controllo del rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti nella prestazione di taluni servizi».

La direttiva 2001/14

- 6 I considerando dodicesimo, sedicesimo, ventesimo, quarantesimo e quarantaseiesimo della direttiva 2001/14 illustrano come segue gli obiettivi della direttiva:

(12) Nell'ambito stabilito dagli Stati membri i sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura.

(...)

(16) I sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di ripartizione della capacità dovrebbero consentire una concorrenza leale nella fornitura di servizi ferroviari.

(...)

(20) È auspicabile lasciare ai gestori dell'infrastruttura un certo grado di flessibilità ai fini di un uso più efficiente della rete di infrastruttura.

(...)

(40) L'infrastruttura ferroviaria è un monopolio naturale ed è quindi necessario fornire incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi e gestire in modo efficiente la loro infrastruttura.

(...)

(46) La gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria richiedono l'istituzione di un organismo di regolamentazione che controlli l'applicazione delle norme comunitarie e che intervenga come istanza d'appello, ferma restando la possibilità di sindacato giurisdizionale».

- 7 Ai termini dell'articolo 1, primo comma, di detta direttiva:

«La presente direttiva concerne i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella imposizione dei diritti dovuti per il suo utilizzo».

- 8 L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della medesima direttiva dispone che:

«1. Gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei diritti rispettando l'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4 della direttiva 91/440/CEE.

Fatta salva la condizione dell'indipendenza di gestione, gli Stati membri stabiliscono inoltre regole specifiche in materia di imposizione o delegano tale competenza al gestore dell'infrastruttura. Il gestore dell'infrastruttura determina i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione.

2. Se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, le funzioni di cui al presente capo diverse dalla riscossione dei diritti sono svolte da un organismo incaricato della determinazione dei diritti indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale».

9 L'articolo 6 della direttiva 2001/14 prevede che:

«1. Gli Stati membri stabiliscono le modalità, ivi compresi, se del caso, pagamenti anticipati, necessarie affinché la contabilità del gestore dell'infrastruttura, in condizioni normali di attività e nell'arco di un periodo ragionevole, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi statali e, dall'altro, i costi di infrastruttura.

Fatto salvo l'eventuale obiettivo a lungo termine della copertura da parte dell'utilizzatore dei costi di infrastruttura per tutti i modi di trasporto sulla base di una concorrenza intermodale equa e non discriminatoria, quando il trasporto ferroviario è competitivo rispetto ad altri modi di trasporto, nell'ambito dei principi di imposizione dei diritti di cui agli articoli 7 e 8, uno Stato membro può imporre al gestore dell'infrastruttura di conseguire un equilibrio della contabilità senza contributi statali.

2. Tenendo debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, devono essere concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso.

3. Gli Stati membri provvedono affinché il paragrafo 2 sia attuato attraverso un contratto concluso tra l'autorità competente e il gestore dell'infrastruttura, per un periodo minimo di tre anni, che contempli contributi statali oppure mediante l'istituzione di un opportuno sistema di regolamentazione con adeguati poteri.

(...)

5. È stabilito un metodo di imputazione dei costi. Gli Stati membri possono richiedere un'autorizzazione preventiva. Tale metodo dovrebbe essere aggiornato periodicamente secondo la migliore pratica internazionale».

10 L'articolo 7, paragrafi 3-5, di detta direttiva dispone quanto segue:

«3. Fatti salvi i paragrafi 4 e 5 o l'articolo 8, i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario.

4. I diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura possono includere un elemento che rispecchi la penuria di capacità della sezione identificabile dell'infrastruttura nei periodi di congestione.

5. I diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura possono essere modificati per tener conto del costo degli effetti ambientali causati dalla circolazione dei treni. Tale modifica è modulata in funzione dell'entità dell'effetto prodotto».

11 L'articolo 8, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva così recita:

«1. Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale, in particolare per il trasporto internazionale di merci per ferrovia. Il sistema di imposizione dei diritti deve rispettare gli aumenti di produttività conseguiti dalle imprese ferroviarie.

Il livello dei diritti stabiliti non deve tuttavia precludere l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente imputabile, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato, alla prestazione del servizio ferroviario.

2. Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati al massimo quindici anni prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza e/o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei diritti può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti».

12 L'articolo 9, paragrafo 1, della medesima direttiva prevede:

«Fatti salvi gli articoli 81, 82, 86 e 87 del trattato e in deroga all'articolo 7, paragrafo 3, della presente direttiva, le riduzioni sui diritti imposti ad un'impresa ferroviaria dal gestore dell'infrastruttura per qualsiasi servizio devono rispettare i criteri di cui al presente articolo».

13 Ai termini dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14:

«1. Gli Stati membri possono istituire un quadro per l'assegnazione della capacità di infrastruttura rispettando tuttavia l'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4 della direttiva 91/440/CEE. Devono essere stabilite regole specifiche per l'assegnazione della capacità. Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto comunitario.

2. Se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, le funzioni di cui al paragrafo 1 e descritte nel presente capo sono svolte da un organismo preposto all'assegnazione della capacità indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale».

14 L'articolo 30 di detta direttiva, intitolato «Organismo di regolamentazione», prevede quanto segue:

«1. (...) gli Stati membri istituiscono un organismo di regolamentazione. (...) Esso agisce in base ai principi di cui al presente articolo, che consentono l'attribuzione di funzioni di impugnazione e di regolamentazione a organismi distinti.

2. Un richiedente ha il diritto di adire l'organismo di regolamentazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o eventualmente dall'impresa ferroviaria in relazione a quanto segue:

(...)

3. L'organismo di regolamentazione garantisce che i diritti (...) determinati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo II e non siano discriminatori (...).

4. L'organismo di regolamentazione ha facoltà di chiedere le informazioni utili al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione. Le informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi.

5. L'organismo di regolamentazione deve decidere sui reclami e adottare le misure necessarie per rimediare alla situazione entro due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni.

Fatto salvo il paragrafo 6, la decisione dell'organismo di regolamentazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata.

(...)».

Il diritto tedesco

- 15 L'articolo 5 bis, paragrafo 2, della legge generale sulle ferrovie (*Allgemeines Eisenbahngesetz*) del 27 dicembre 1993 (BGBl. I, pag. 2378, in particolare pag. 2396), modificata dalla legge del 29 luglio 2009 (BGBl. I, pag. 2542; in prosieguo: la «legge generale sulle ferrovie»), prevede che:

«Nell'esercizio delle loro funzioni, le autorità di vigilanza delle ferrovie possono adottare nei confronti di coloro che sono soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, le misure necessarie per rimediare alle violazioni constatate e prevenire violazioni future alle disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1».

- 16 L'articolo 9 bis, paragrafo 1, della legge generale sulle ferrovie stabilisce quanto segue:

«1) I gestori pubblici dei binari devono essere indipendenti dalle imprese di trasporto ferroviario sul piano giuridico, organizzativo e decisionale, nella misura in cui le decisioni di cui trattasi riguardano l'assegnazione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti di utilizzo. Al fine di soddisfare gli obiettivi contemplati alla prima frase, occorre

1. separare, in seno alle società ferroviarie che sono al contempo imprese di trasporto ferroviario e gestori dei binari, queste due attività, e affidare ciascuna di esse a una o più società distinte;
2. dare ai contratti conclusi fra il gestore dei binari e i terzi una forma che garantisca al primo l'autonomia sul piano organizzativo;
3. autorizzare unicamente il personale del gestore dei binari che non esercita alcuna funzione all'interno delle imprese di trasporto ferroviario, né in imprese legate a queste ultime, ad adottare decisioni attinenti all'orario di servizio, all'assegnazione delle linee ferroviarie e all'imposizione dei diritti di utilizzo;
4. considerare non autorizzate le istruzioni date da terzi al gestore dei binari o al suo personale per quanto attiene alle decisioni relative all'orario di servizio, all'attribuzione delle linee ferroviarie e all'imposizione dei diritti di utilizzo;
5. elaborare, mantenere e pubblicare, nelle imprese ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, prima frase, punti 2 e 3, regolamenti che impediscano a terzi esterni al gestore dei binari di incidere sulle decisioni concernenti l'orario di servizio, l'assegnazione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti di utilizzo; questi regolamenti devono, in particolare, elencare gli obblighi specifici imposti ai dipendenti per evitare l'esercizio di una siffatta influenza; i gestori dei binari sono inoltre tenuti, su richiesta dell'autorità di vigilanza competente, a comunicare a quest'ultima il nome di un rappresentante che vegli sul rispetto di tali regolamenti; quest'ultimo deve comunicare annualmente all'autorità di vigilanza competente un rapporto sui problemi occorsi e sulle misure adottate per risolverli;
6. designare persone diverse per i posti dei consigli di vigilanza delle imprese ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, prima frase, punti 2 e 3; di conseguenza, il consiglio di vigilanza del gestore dei binari non può includere né membri dei consigli di vigilanza delle imprese ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, prima frase, punti 2 e 3, né membri del personale di questi ultimi; la presente disposizione si applica anche ad altre partecipazioni della controllante».

- 17 L'articolo 14, paragrafo 4, di detta legge recita:

«I gestori dei binari devono fissare le loro tariffe in conformità di un'ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, punti 6 e 7, in maniera tale da compensare i costi da essi sopportati per la fornitura delle prestazioni previste dal regolamento ai sensi del paragrafo 1, prima frase, più un

tasso di rendimento accettabile per il mercato. Così facendo, essi possono percepire delle maggiorazioni sul costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, in quanto può essere operata una distinzione tanto in funzione dei servizi di trasporto passeggeri su lunga e su breve distanza, o di trasporto ferroviario di merci, quanto in funzione dei segmenti di mercato all'interno di tali servizi di trasporto, garantendo al contempo la competitività, in particolare in relazione al trasporto internazionale di merci per ferrovia. Il livello dei diritti non può tuttavia eccedere, quanto alla seconda frase, per un segmento di mercato, il costo direttamente imputabile alla prestazione del servizio ferroviario, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato. Nell'ordinanza adottata in forza dell'articolo 26, paragrafo 1, punti 6 e 7,

1. possono essere autorizzate deroghe alla determinazione dell'importo dei diritti secondo la prima frase, qualora i costi siano altrimenti coperti, oppure
2. l'autorità di vigilanza competente può essere autorizzata, mediante una decisione generale, previa consultazione con l'agenzia federale dell'elettricità, del gas, delle telecomunicazioni, della posta e delle ferrovie (organismo di regolamentazione), a dispensare tutti i gestori dei binari dall'osservanza dei requisiti fissati dalla prima frase».

18 L'articolo 14 quater di detta legge dispone che:

«(1) Nell'esercizio delle sue funzioni, l'organismo di regolamentazione può adottare nei confronti delle imprese pubbliche dell'infrastruttura ferroviaria le misure necessarie per rimediare alle violazioni constatate e prevenire violazioni future alle disposizioni della normativa sulle ferrovie concernenti l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.

(2) I soggetti autorizzati ad accedere all'infrastruttura, le imprese pubbliche dell'infrastruttura ferroviaria e il loro personale devono consentire all'organismo di regolamentazione e ai suoi rappresentanti, nello svolgimento dei loro compiti,

1. di entrare nei locali commerciali e nelle strutture negli orari di apertura abituali e
2. di consultare i libri, i documenti commerciali, i file e altri documenti, e di raccogliervi su supporti informativi idonei.

(3) I soggetti autorizzati ad accedere all'infrastruttura, le imprese pubbliche dell'infrastruttura ferroviaria e il loro personale devono fornire all'organismo di regolamentazione e ai suoi rappresentanti

1. tutte le informazioni,
2. tutti gli elementi di prova,
3. tutti gli strumenti e i servizi ausiliari necessari allo svolgimento dei loro compiti.

La presente disposizione si applica anche alle negoziazioni, in corso o chiuse, aventi ad oggetto l'importo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura e altri. Le informazioni fornite devono essere esatte e rese in buona fede. Chiunque sia tenuto a fornire informazioni può rifiutarsi di rispondere a domande la cui risposta esponga se stesso, o uno dei membri indicati all'articolo 383, paragrafo 1, punti 1-3, del codice di procedura civile, al rischio di essere perseguito penalmente o di essere sottoposto ad un procedimento fondato su un illecito amministrativo.

(4) In forza della presente legge, l'organismo di regolamentazione può far applicare le proprie ingiunzioni in conformità delle disposizioni che governano l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi. L'importo della penalità può ammontare a EUR 500 000».

- 19 L'articolo 1 del contratto di controllo e di cessione degli utili, concluso il 1° giugno 1999 fra la Deutsche Bahn AG (in prosieguo: la «DB AG») e la Deutsche Bahn Netz AG (in prosieguo: la «DB Netz»), intitolato «Gestione della DB Netz», stabilisce, nella versione risultante dall'accordo di modifica del 2 maggio 2005:

«Non è consentito derogare al principio dell'indipendenza giuridica e organizzativa della [DB Netz] per quanto riguarda le decisioni relative all'orario di servizio, all'assegnazione delle linee ferroviarie e all'imposizione dei diritti di utilizzo. La [DB AG] non può impartire istruzioni che rimettano in discussione tale principio».

- 20 Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento interno del comitato esecutivo della DB Netz, modificato con effetto a partire dal 9 maggio 2005, intitolato «Processo decisionale»:

«(...)

3. I membri del comitato esecutivo che esercitano funzioni all'interno delle imprese di trasporto ferroviario legate alla [DB Netz] o delle imprese legate a queste ultime non partecipano alla votazione in occasione dell'adozione di decisioni concernenti l'orario di servizio, l'assegnazione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti di utilizzo. Essi non possono neanche partecipare all'elaborazione di tali decisioni».

Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

- 21 Nel maggio del 2007 la Commissione ha indirizzato alle autorità tedesche un questionario, al fine di verificare la trasposizione, da parte della Repubblica federale di Germania, delle direttive 2001/12, 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 75, pag. 26), e 2001/14. Tale Stato membro ha risposto con lettera del 25 settembre 2007, nonché, a titolo integrativo, con lettera del 14 dicembre 2007 seguente.
- 22 Con lettera del 26 giugno 2008, la Commissione ha rilevato delle disparità fra la legislazione ferroviaria tedesca e le direttive 91/440, 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 143, pag. 70), e 2001/14, e ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania, invitandola a conformarsi alle medesime.
- 23 Con lettera del 22 ottobre 2008, tale Stato membro ha risposto a siffatta lettera di diffida.
- 24 Con lettera del 24 febbraio 2009, la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania una lettera di diffida complementare, nella quale le addebitava nuovi inadempimenti, fondati sulla lettura congiunta delle direttive 2001/14 e 91/440 in relazione all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura e alle competenze dell'organismo di regolamentazione tedesco.
- 25 La Repubblica federale di Germania ha risposto a tale lettera di diffida complementare con lettera datata 17 aprile 2009.
- 26 Con lettera del 9 ottobre 2009, la Commissione ha inviato a detto Stato membro un parere motivato, nel quale lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere motivato entro due mesi a decorrere dal suo ricevimento.
- 27 Con lettera del 3 dicembre 2009, la Repubblica federale di Germania ha risposto a tale parere motivato, negando l'inadempimento censurato dalla Commissione.

- 28 Non ritenendo soddisfacente la risposta della Repubblica federale di Germania, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.
- 29 Con ordinanza del presidente della Corte del 19 maggio 2011, la Repubblica ceca e la Repubblica italiana sono state autorizzate ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.

Sul ricorso

Sulla censura relativa all'indipendenza dell'ente cui è affidato l'esercizio delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440

Argomenti delle parti

- 30 La Commissione sostiene che l'ente cui è stato affidato l'esercizio delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 deve essere indipendente sul piano economico, e non solo sul piano giuridico, dall'impresa che fornisce i servizi di trasporto ferroviario.
- 31 Al riguardo, essa fa valere che, nonostante l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 non richieda esplicitamente che l'ente al quale è stato attribuito l'esercizio delle funzioni essenziali sia «indipendente» dalle società che prestano i servizi di trasporto ferroviario, il termine «società» impiegato in tale disposizione deve cionondimeno essere interpretato, in conformità della giurisprudenza della Corte, nel senso che esso comprende tutti gli enti che, pur se separati sul piano giuridico, operano come un'«unità economica».
- 32 Secondo la Commissione, occorre interpretare l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 nel senso che le funzioni essenziali esercitate dal gestore dell'infrastruttura devono essere assicurate da un ente distinto dalle imprese ferroviarie non solo dal punto di vista giuridico, ma anche indipendente da esse sul piano organizzativo e decisionale.
- 33 La Commissione fa quindi valere che, qualora le funzioni essenziali siano esercitate da una società dipendente da una holding ferroviaria, come nel caso della DB Netz, è opportuno valutare in che misura e a che condizioni questa società, la quale è peraltro il gestore dell'infrastruttura ferroviaria incaricato di esercitare tali medesime funzioni essenziali, possa essere considerata «indipendente» dall'impresa che presta i servizi di trasporto ferroviario, ossia la holding e le società dipendenti da quest'ultima, le quali garantiscono i servizi di trasporto di persone e di merci, nonostante la loro appartenenza ad un medesimo gruppo.
- 34 Ora, la Repubblica federale di Germania non avrebbe previsto meccanismi efficaci per garantire l'indipendenza organizzativa e decisionale del gestore dell'infrastruttura ferroviaria DB Netz e l'esercizio indipendente delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 da parte di quest'ultimo. La Commissione ne deduce che suddetto Stato membro è pertanto venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II di detta direttiva, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.
- 35 Per esaminare se gli Stati membri siano in grado di provare che le loro società holding ferroviarie nazionali o i loro altri organismi di regolamentazione garantiscono l'indipendenza necessaria di dette funzioni essenziali e che siano evitati i conflitti di interesse, la Commissione avrebbe reso noti, dal 2006, i criteri in base ai quali essa esamina l'indipendenza richiesta dalla direttiva 2001/14 e le misure previste per garantire detta indipendenza. Si tratterebbe dei criteri menzionati all'allegato 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano la relazione della Commissione

al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione del primo pacchetto ferroviario del 3 maggio 2006 sull'attuazione del primo pacchetto ferroviario [COM(2006) 189] (in prosieguo: l'«allegato 5»).

- 36 A tal proposito, la Commissione fa valere, in primo luogo, che il rispetto degli obblighi di indipendenza deve costituire l'oggetto di un controllo da parte di un'autorità indipendente, quale l'autorità di regolamentazione del settore ferroviario, o di un terzo. I concorrenti dovrebbero avere la possibilità di proporre un reclamo in caso di inosservanza del requisito di indipendenza. La Commissione ritiene che nessuna di queste due disposizioni sia rispettata in Germania.
- 37 Infatti, secondo la Commissione, dall'articolo 5 bis della legge generale sulle ferrovie si evince che l'Eisenbahn-Bundesamt (ufficio federale delle ferrovie) è unicamente autorizzato ad attuare le disposizioni relative all'indipendenza che sono già previste dal diritto tedesco, come quelle che figurano all'articolo 9 bis di detta legge. L'Eisenbahn-Bundesamt non disporrebbe di alcuna competenza per quanto attiene all'adozione di misure strutturali, come la modifica della struttura organizzativa della holding o di decisioni relative alla struttura organizzativa del gestore dell'infrastruttura rispetto alla holding, oppure concernenti la sostituzione di dirigenti che non soddisfano il criterio di indipendenza oppure, ancora, la modifica di procedure organizzative di gestione delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440.
- 38 In secondo luogo, la Commissione ritiene che debbano esistere disposizioni legislative o perlomeno contrattuali in materia di indipendenza nel rapporto fra la holding e l'ente cui sono affidate funzioni essenziali, fra quest'ultimo ente e altre imprese del gruppo che prestano servizi ferroviari, o gli altri enti controllati dalla holding, segnatamente l'assemblea degli azionisti dell'ente cui sono affidate dette funzioni essenziali.
- 39 La Commissione sostiene che l'articolo 9 bis della legge generale sulle ferrovie, la quale contiene disposizioni relative all'indipendenza, nonché le disposizioni del regolamento interno della holding ferroviaria, quali l'articolo 1, paragrafo 3, del contratto di controllo e di cessione degli utili, le quali vietano alla DB AG di impartire istruzioni che rimettano in discussione l'indipendenza giuridica e organizzativa della DB Netz AG per quanto riguarda le decisioni concernenti l'orario di servizio, l'attribuzione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti di utilizzo, sono misure di vigilanza che non sono tuttavia sufficienti, da sole, a garantire l'indipendenza delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440, a evitare i conflitti di interesse e ad affrancare l'ente cui sono affidate le funzioni essenziali dal controllo della holding.
- 40 In terzo luogo, la Commissione ritiene che i membri del comitato esecutivo della holding e di altre società di tale holding non debbano fare parte del comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440.
- 41 A suo avviso, infatti, sarebbe difficile far valere che il comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali è indipendente, sul piano decisionale, dal comitato esecutivo della holding, qualora i due comitati esecutivi siano composti dalle stesse persone. La Commissione sottolinea che nessuna disposizione di legge osta al verificarsi di una siffatta situazione.
- 42 In quarto luogo, nessuna disposizione impedirebbe agli amministratori dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali e ai quadri superiori incaricati di tali funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 di accettare, per un numero ragionevole di anni dopo aver lasciato l'ente di cui trattasi, qualsiasi posto dirigenziale di alto livello in seno alla holding o ad altri enti da questa controllati.
- 43 Infatti, disposizioni del genere non esistono nel diritto tedesco e, nella prassi, numerosi dirigenti della DB Netz si sarebbero trasferiti da detto ente alla holding o ad altre controllate.

- 44 In quinto luogo, la Commissione sostiene che il consiglio d'amministrazione dell'ente cui sono affidate le funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 deve essere nominato sulla scorta di condizioni chiaramente definite e collegato ad obblighi giuridici con cui dovrebbe essere assicurata la completa indipendenza del suo processo decisionale. Esso dovrebbe essere nominato e revocato sotto il controllo di un'autorità indipendente.
- 45 In sesto luogo, la Commissione fa valere che l'ente cui sono affidate funzioni essenziali deve disporre di personale proprio che operi in ambienti separati o ad accesso riservato. Il regolamento interno o i contratti di lavoro di detto ente dovrebbero indicare chiaramente che i contatti con la holding e con le altre società da essa controllate sono circoscritti alle comunicazioni ufficiali collegate all'esercizio di dette funzioni essenziali. L'accesso ai sistemi informatici dovrebbe essere protetto in maniera tale da assicurare l'indipendenza delle medesime funzioni essenziali.
- 46 La Repubblica federale di Germania fa valere che gli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 esigono non un'indipendenza economica completa, bensì unicamente un'indipendenza del gestore dell'infrastruttura sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, e ciò nel quadro dell'adozione di talune decisioni chiaramente definite, come la ripartizione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, in conformità dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, in combinato disposto con l'allegato II di tale direttiva.
- 47 Detto Stato membro sostiene che, per quanto attiene ai criteri di esame relativi alla prova dell'indipendenza previsti all'allegato 5, essi non coincidono con le disposizioni vincolanti pertinenti nella specie, fissate dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, dall'allegato II di quest'ultima, nonché dagli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14. Inoltre, il documento contenente detto allegato 5 non sarebbe stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e non costituirebbe un atto giuridico vincolante. Di conseguenza, detto allegato 5 non potrebbe essere invocato nell'ambito del presente procedimento.
- 48 La Repubblica italiana interviene nel procedimento unicamente a sostegno degli argomenti presentati dalla Repubblica federale di Germania in relazione alle questioni sollevate dalla prima censura della Commissione.
- 49 La Repubblica italiana rammenta che l'obbligo di separazione previsto dal legislatore dell'Unione per quanto attiene alle funzioni di trasporto ferroviario e di gestione dell'infrastruttura riveste natura contabile.
- 50 Detto Stato membro sottolinea che la Commissione, per quanto riguarda il modello della holding, adotta un approccio contraddittorio pervenendo ad una presunzione di incompatibilità, in quanto tale modello è legalmente riconosciuto, ma può essere compatibile con le direttive 91/440 e 2001/14 solo nell'ipotesi in cui la holding non detenga o non eserciti alcuna delle prerogative proprie di una siffatta holding.
- 51 La normativa dell'Unione non avrebbe assolutamente inteso introdurre l'obbligo di separare le strutture della proprietà o i regimi organizzativi aventi effetti equivalenti sul piano dell'autonomia di gestione, ma avrebbe inteso rispettare e garantire il potere discrezionale degli Stati membri e delle imprese che desiderano adottare dei modelli di organizzazione di diversi tipi.
- 52 La Repubblica italiana, alla luce tanto del testo che della finalità di detta normativa, non potrebbe condividere l'argomento della Commissione secondo cui le funzioni essenziali di cui all'allegato II della direttiva 91/440 dovrebbero essere attribuite ad enti esterni al gruppo al quale appartiene un'impresa ferroviaria.

Giudizio della Corte

- 53 Con la sua censura, la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di non aver adottato misure specifiche che consentano di garantire l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, la DB Netz, a cui sono state affidate talune funzioni essenziali di cui all'allegato II della direttiva 91/440, sebbene la DB Netz appartenga ad una holding, la DB AG, che comprende imprese di trasporto ferroviario.
- 54 Infatti, la Commissione considera che, affinché sia garantita l'indipendenza di detto ente sul piano giuridico, organizzativo e decisionale ai sensi degli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, è necessario che lo Stato membro interessato adotti regole specifiche e dettagliate, come risultano dall'allegato 5.
- 55 A tal proposito, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva 91/440, richiede solo una separazione contabile tra le attività di trasporto fornite dalle imprese ferroviarie e le attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, in quanto la separazione tra le attività relative alla prestazione di servizi di trasporto da parte di imprese ferroviarie e quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria può essere effettuata mediante divisioni organiche distinte nell'ambito di una medesima impresa, come avviene nell'ambito di una holding.
- 56 Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 prevede che, per garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le funzioni essenziali elencate all'allegato II di detta direttiva siano attribuite a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario, provando tale circostanza, indipendentemente dalle strutture organizzative previste.
- 57 Ad ogni modo gli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 prevedono che gli enti cui sono affidate funzioni di imposizione dei diritti e di assegnazione siano indipendenti sul piano giuridico, organizzativo e decisionale.
- 58 Nella fattispecie, la DB Netz è integrata, in quanto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, nell'impresa DB AG che, in quanto holding, supervisiona anche imprese ferroviarie. Pertanto, per poter assumere le funzioni di imposizione dei diritti e di ripartizione, la DB Netz deve essere indipendente dalla DB AG sul piano giuridico, organizzativo e decisionale.
- 59 A tal proposito, è pacifico che la DB Netz dispone, da una parte, di una personalità giuridica distinta da quella della DB AG e, dall'altra, di organi e di risorse proprie, diversi da quelli della DB AG.
- 60 Per il resto, la Commissione fa valere, nel suo ricorso, che, per valutare l'indipendenza decisionale del gestore dell'infrastruttura che, come la DB Netz, è integrato in un'impresa di cui talune unità sono imprese ferroviarie, occorre applicare l'allegato 5.
- 61 Detto allegato prevede così che il rispetto degli obblighi di indipendenza dovrebbe essere oggetto di un controllo da parte di un'autorità indipendente o di un terzo, che dovrebbero esistere disposizioni legali o quantomeno contrattuali in materia di indipendenza, che dovrebbe essere previsto un divieto di doppio incarico negli organi direttivi delle diverse società della holding, che dovrebbe essere istituito un periodo di carenza in caso di trasferimento dei dirigenti tra l'ente incaricato di funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 e qualsiasi altro ente della holding, che la revoca e la nomina degli amministratori del gestore dell'infrastruttura ferroviaria dovrebbero effettuarsi sotto il controllo di un'autorità indipendente e che l'ente incaricato di tali funzioni essenziali dovrebbe avere il proprio personale ed essere situato in locali separati.

- 62 In primo luogo, occorre rilevare che l'allegato 5 non ha valore giuridico vincolante. Infatti, esso non è mai stato oggetto di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ed è stato reso pubblico cinque anni dopo l'entrata in vigore della direttiva 2001/14, ovvero tre anni dopo la scadenza del termine di trasposizione della medesima. Pertanto, al momento dell'attuazione delle direttive 91/440 e 2001/14, i criteri elencati in detto allegato non esistevano. Inoltre, e indipendentemente dallo sfasamento cronologico, detto allegato e i criteri ivi figuranti non sono stati ripresi né nel testo della direttiva 91/440 né in quello della direttiva 2001/14, né in alcun altro atto legislativo. Pertanto, non può essere rimproverato ad uno Stato membro di non aver tradotto detti criteri in disposizioni legali e regolamentari di trasposizione delle direttive 91/440 e 2001/14.
- 63 In secondo luogo, il paragone effettuato dalla Commissione con le disposizioni relative al mercato interno dell'elettricità ed al mercato interno del gas naturale non può essere condiviso. Infatti, la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU L 211, pag. 55), e la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU L 211, pag. 94), conferiscono all'autorità di regolamentazione ampie prerogative in materia di sorveglianza per quanto riguarda l'indipendenza del gestore della rete di trasporto. Conformemente all'articolo 19, paragrafo 2, di ciascuna di tali direttive, l'autorità di regolamentazione può formulare un'obiezione per quanto concerne le decisioni di nomina e revoca dei membri della gestione esecutiva e/o degli organi amministrativi del gestore del sistema di trasmissione. Il paragrafo 3 di detto articolo 19 prevede che non è esercitata alcuna posizione o responsabilità professionale, né interessi o relazioni commerciali, direttamente o indirettamente, con l'impresa verticalmente integrata o parte di essa o con i suoi azionisti di controllo diversi dal gestore del sistema di trasmissione per un periodo di tre anni prima della nomina delle persone responsabili della gestione e/o dei membri degli organi amministrativi del gestore del sistema di trasmissione. Conformemente al paragrafo 4 di detto articolo 19, dipendenti del gestore del sistema di trasmissione non possono esercitare nessun'altra attività con un'altra società holding del settore dell'energia. Il paragrafo 7 del medesimo articolo 19 prevede un periodo di incompatibilità tra l'esercizio di funzioni nell'ambito del gestore del sistema di trasmissione e l'esercizio di un'attività in rapporto con un'altra parte dell'impresa verticalmente integrata.
- 64 Pertanto, tali due direttive prevedono espressamente disposizioni relative alle condizioni di esercizio di attività nell'ambito della società che gestisce la rete e a periodi di incompatibilità, cosa che non avviene nel caso della direttiva 2001/14, che non precisa i criteri relativi all'indipendenza che devono essere garantiti tra il gestore dell'infrastruttura incaricato di funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440 e le imprese ferroviarie, per cui detti criteri non possono essere dedotti dalle direttive 91/440 e 2001/14 e la loro osservanza non può essere imposta alla Repubblica federale di Germania.
- 65 Ciò premesso, è giocoforza constatare che l'omessa trasposizione nel diritto tedesco dei criteri risultanti dall'allegato 5 non può portare, di per sé, a concludere per l'assenza di indipendenza decisionale della DB Netz, in quanto gestore dell'infrastruttura, rispetto alla DB AG.
- 66 Orbene, secondo giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Ad essa spetta fornire alla Corte tutti gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., segnatamente, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, Racc. pag. I-3331, punto 41; del 6 ottobre 2009, Commissione/Finlandia, C-335/07, Racc. pag. I-9459, punto 46, e del 10 dicembre 2009, Commissione/Regno Unito, C-390/07, punto 43).
- 67 Tuttavia la Commissione non ha fornito alcuna prova concreta tale da dimostrare che la DB Netz non è indipendente dalla DB AG per quanto riguarda le modalità di assunzione delle decisioni.

- 68 A tal proposito, risulta in particolare dall'articolo 1 del contratto di controllo e di cessione degli utili concluso il 1° giugno 1999 tra la DB AG e la DB Netz nonché dall'articolo 4 del regolamento interno del comitato esecutivo della DB Netz, che talune disposizioni di detti atti di diritto privato mirano proprio a garantire, in pratica, un'indipendenza decisionale della DB Netz nei confronti della DB AG.
- 69 Spettava pertanto alla Commissione, con riferimento non solo agli obiettivi delle direttive 91/440 e 2001/14, ma anche all'insieme degli elementi, compresi quelli di natura privata, che inquadrano i rapporti esistenti tra la DB Netz e la DB AG, provare che, in pratica, la DB Netz non gode di alcuna indipendenza decisionale nei confronti della DB AG.
- 70 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre respingere la censura della Commissione relativa all'indipendenza dell'ente a cui è affidato l'esercizio delle funzioni essenziali elencate all'allegato II della direttiva 91/440.

Sulla censura vertente sull'imposizione dei diritti

Argomenti delle parti

- 71 La Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania non ha soddisfatto gli obblighi ad essa incombenti in virtù degli articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.
- 72 Essa fa valere che l'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie, con cui la Repubblica federale di Germania ha recepito tali disposizioni, è lacunoso. Infatti, detta disposizione non consentirebbe sempre di determinare con certezza, da una parte, se è stato applicato il principio dei costi diretti, previsto all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, oppure quello dei costi totali, enunciato all'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, e, dall'altra, le condizioni a cui occorre applicare l'uno o l'altro di tali principi.
- 73 Inoltre, detto Stato membro avrebbe apparentemente optato per il principio dei costi totali. Orbene, esso non avrebbe osservato del tutto le condizioni necessarie all'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 e, segnatamente, quella consistente nel precisare le circostanze in cui deve essere svolto un test di capacità del mercato di sopportare tali costi, il quale sarebbe necessario per verificare se tutti i segmenti di mercato possano sopportare detti costi.
- 74 La Repubblica federale di Germania ritiene che, per quanto riguarda la presa in considerazione della competitività, le disposizioni della normativa tedesca soddisfano pienamente i requisiti stabiliti all'articolo 8, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2001/14. Infatti, la direttiva 2001/14 non richiederebbe, per quanto riguarda il test di capacità di sopportare i costi, che la valutazione della competitività sia effettuata per ciascun segmento di mercato. L'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie, con cui è stato recepito detto articolo di tale direttiva obbligherebbe, in conformità con la lettera e l'obiettivo della medesima direttiva, unicamente i destinatari a garantire la competitività, in particolare per il trasporto ferroviario internazionale di merci. Pertanto, il diritto nazionale rispetterebbe i requisiti e gli obiettivi fissati dalla direttiva 2001/14.
- 75 I costi potrebbero essere imputati integralmente al momento della determinazione dell'importo del diritto. La DB Netz avrebbe pertanto il potere di fissare la sua imposizione in maniera da compensare i costi dell'infrastruttura non coperti da aiuti statali.
- 76 La Repubblica federale di Germania censura l'argomento della Commissione secondo cui la normativa tedesca non prevede una definizione dei segmenti di mercato di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14. Tale Stato membro sostiene di garantire pienamente l'effetto utile di tale obiettivo normativo mediante l'articolo 14, paragrafo 4, terza frase, della legge generale sulle ferrovie. Inoltre, si evincerebbe dalle disposizioni relative all'indipendenza nell'ambito della fissazione dei prezzi che la

normativa dell'Unione lascia alle imprese operanti sul mercato il compito di valutare la capacità contributiva della domanda. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 non prevederebbe espressamente alcun requisito più ampio per quanto riguarda, segnatamente, l'informazione delle imprese di trasporto in materia di procedura e di controllo.

- 77 La Repubblica ceca condivide gli argomenti della Repubblica federale di Germania secondo cui le disposizioni citate dalla Commissione sono state correttamente attuate da quest'ultimo Stato membro, per quanto riguarda sia le censure fondate su una trasposizione asseritamente errata delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui trattasi, sia alla censura fondata su un'asserita violazione del combinato disposto dell'articolo 7, paragrafo 3, e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.
- 78 Più in particolare per quanto concerne la violazione dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, la Repubblica ceca ritiene che occorra chiarire la nozione di «costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario» al fine di verificare se le summenzionate disposizioni siano state violate o meno.

Giudizio della Corte

- 79 Con la presente censura, la Commissione contesta, in sostanza, alla Repubblica federale di Germania di non aver adottato una legislazione che indichi con certezza, da una parte, se occorra applicare il principio dei costi diretti previsto all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 o quello dei costi totali previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, di quest'ultima e, dall'altra, le condizioni a cui occorre applicare l'uno o l'altro di detti principi.
- 80 Conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, fatti salvi i paragrafi 4 e 5 di detto articolo o l'articolo 8 della medesima direttiva, i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario.
- 81 L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 prevede che, se il mercato lo consente, uno Stato membro può applicare coefficienti di maggiorazione ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura.
- 82 Occorre ricordare che uno degli obiettivi perseguiti dal sistema di imposizione dei diritti istituito dalla direttiva 2001/14 consiste nell'assicurare l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. In altri termini quest'ultimo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, deve far uso del sistema di imposizione dei diritti come di uno strumento di gestione. Emerge così dal dodicesimo considerando di tale direttiva che nell'ambito stabilito dagli Stati membri i sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità devono incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura. Orbene, per rendere possibile una tale ottimizzazione, detti gestori devono disporre di un certo grado di flessibilità, come menzionato dal ventesimo considerando di detta direttiva.
- 83 Parimenti, altre disposizioni della direttiva 2001/14 richiedono, nella loro applicazione, che venga lasciato un certo grado di flessibilità ai gestori dell'infrastruttura, per incentivarli a ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura. Infatti, l'articolo 8, paragrafo 2, di detta direttiva dispone che il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di taluni progetti di investimento. L'articolo 9 di detta direttiva consente a detto gestore di istituire un regime di riduzioni dei diritti riscossi dagli operatori.
- 84 Occorre rilevare anche che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, introduce una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e i gestori dell'infrastruttura per quanto riguarda i sistemi di imposizione dei diritti. Infatti, spetta agli Stati membri istituire un quadro per l'imposizione dei diritti,

mentre la determinazione del diritto e la sua riscossione incombono al gestore dell'infrastruttura. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, lo Stato può procedere al pieno recupero dei costi dell'infrastruttura applicando maggiorazioni se il mercato lo consente e se ciò non preclude l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, più un tasso di rendimento.

- 85 È giocoforza constatare che, per rispettare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2001/14, il diritto di utilizzo dell'infrastruttura costituisce, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 77 delle sue conclusioni, un minimo, corrispondente al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario previsto dall'articolo 7, paragrafo 3, di detta direttiva e un massimo, risultante dai costi totali del gestore dell'infrastruttura come prevede l'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 86 Tra tali due estremi, la direttiva 2001/14 prevede che il diritto può variare per la presa in considerazione della penuria di capacità come previsto dall'articolo 7, paragrafo 4, di tale direttiva o del costo degli effetti ambientali menzionati al paragrafo 5 di detto articolo 7, o ancora di progetti di investimento specifici di cui all'articolo 8, paragrafo 2, di detta direttiva, nonché delle riduzioni previste all'articolo 9 di quest'ultima.
- 87 Così, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui l'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie non consente di determinare se si applichi il principio dei costi diretti di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, oppure quello dei costi totali previsto all'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, occorre rilevare, come è stato indicato ai punti 84 e 85 della presente sentenza, che tali due principi non sono intercambiabili. Infatti, il sistema previsto all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 può essere utilizzato solo ove il mercato lo consenta e uno studio di mercato è necessario per verificare se ciò avvenga.
- 88 Nella fattispecie, detta disposizione nazionale consente il recupero totale dei costi sostenuti e lascia al gestore dell'infrastruttura la possibilità di effettuare una distinzione tanto in funzione dei servizi di trasporto passeggeri su lunga e su breve distanza, o di trasporto ferroviario di merci, quanto in funzione dei segmenti di mercato all'interno di tali servizi di trasporto. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, la direttiva 2001/14 non obbliga gli Stati membri a stabilire norme relative all'imposizione dei diritti più dettagliate.
- 89 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui dovrebbe essere effettuato un test di capacità del mercato di sopportare i costi al fine di verificare se tutti i segmenti di mercato possano sopportare tali costi, occorre considerare che tale test deve essere effettuato dal gestore dell'infrastruttura solo ove quest'ultimo intenda percepire una maggiorazione dei costi specificamente in funzione dei segmenti di mercato. Pertanto, com'è stato esposto al punto 84 della presente sentenza, lo Stato membro è tenuto solo ad istituire un quadro per l'imposizione dei diritti, mentre la determinazione dei diritti stessa incombe al gestore dell'infrastruttura. Ne risulta che, in virtù della direttiva 2001/14, la Repubblica federale di Germania non è tenuta ad imporre, nella sua normativa nazionale, le modalità secondo cui il gestore dell'infrastruttura deve determinare la capacità dei segmenti di mercato a sopportare le eventuali maggiorazioni di costo e le circostanze in cui è tenuto a farlo.
- 90 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere la censura della Commissione relativa all'imposizione dei diritti.

Sulla censura relativa agli incentivi a ridurre i costi

Argomenti delle parti

- ⁹¹ La Commissione sostiene che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 non è stato trasposto nella normativa tedesca. Secondo tale istituzione, nessuno dei meccanismi citati dalla Repubblica federale di Germania incentiva il gestore dell'infrastruttura a limitare i costi legati al servizio di infrastruttura o il livello dei diritti d'accesso. Inoltre, le convenzioni in materia di prestazione e finanziamento concluse tra lo Stato tedesco, le imprese di infrastruttura della DB AG e quest'ultima società non conterrebbero alcuna disposizione che preveda una riduzione dei costi di infrastruttura e delle tariffe.
- ⁹² La Repubblica federale di Germania fa valere che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 prende le mosse dal principio secondo il quale occorre assicurare un equilibrio tra il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura e i contributi statali da un lato, e i costi di infrastruttura, dall'altro. Essa ritiene che l'importanza dei costi legati al servizio di infrastruttura, l'importo dei diritti d'accesso e quello dei contributi statali si inseriscano in un rapporto economico che esclude requisiti di diritto unilaterali. Le disposizioni di suddetta direttiva non consentirebbero pertanto di dedurre un obbligo unilaterale di riduzione dei costi o di imposizione dei diritti di utilizzo. L'obiettivo della diminuzione dei costi e dei diritti di accesso previsti dall'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva sarebbe soggetto alla riserva del rispetto dei requisiti in materia di sicurezza e di miglioramento della qualità del servizio dell'infrastruttura.
- ⁹³ Detto Stato membro sostiene inoltre che la direttiva 2001/14 non esige una diminuzione effettiva dei costi o dei diritti d'accesso. Siffatto obbligo dovrebbe, al contrario, conciliarsi con gli altri requisiti in materia di struttura dell'imposizione dei diritti di utilizzo. Occorrerebbe dunque, globalmente, assicurare il conseguimento dell'obiettivo a lungo termine, consistente nell'assicurare un equilibrio fra il gettito dei diritti e i costi di infrastruttura.
- ⁹⁴ La Repubblica federale di Germania sostiene anche che, conformemente alla lettera dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, il legislatore nazionale può decidere quale strumento d'azione utilizzerà al momento del recepimento, vale a dire un contratto concluso tra l'autorità competente e il gestore dell'infrastruttura, oppure un opportuno sistema di regolamentazione.
- ⁹⁵ Detto Stato membro sostiene di aver pienamente recepito il sistema di incentivi richiesto dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14. La convenzione di prestazione e di finanziamento (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung; in prosieguo: la «LuFV») soddisferebbe le condizioni di un contratto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di detta direttiva e costituirebbe, per questo, un sistema efficace inteso a incentivare la diminuzione dei costi e dei diritti di accesso in conformità dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva.
- ⁹⁶ La LuFV imporrebbe infatti, in particolare ai gestori dell'infrastruttura, numerosi obblighi in materia di garanzia della qualità e di informazione. I requisiti qualitativi imposti sarebbero strutturati in maniera tale da assicurare un miglioramento progressivo della qualità dell'infrastruttura ferroviaria. Tale convenzione limiterebbe gli aiuti versati dallo Stato federale per investimenti di sostituzione ad un importo annuale di 2,5 miliardi di euro e obbligherebbe i gestori dell'infrastruttura a prevedere mezzi finanziari propri per la manutenzione dei binari.
- ⁹⁷ Inoltre, esisterebbero, nel settore delle ferrovie, numerose componenti sistemiche che inducono alla diminuzione dei costi, in quanto le società che gestiscono l'infrastruttura devono essere gestite come imprese commerciali tenute a rispettare i principi dell'economia privata, segnatamente praticando una gestione imprenditoriale improntata alla concorrenza, al fine di massimizzare i profitti, il che incentiverebbe fortemente la DB Netz a diminuire i propri costi.

Giudizio della Corte

- 98 Con la presente censura, la Commissione contesta, sostanzialmente, alla Repubblica federale di Germania di non aver previsto un meccanismo che incentivi il gestore dell'infrastruttura a limitare i costi legati al servizio di infrastruttura o a ridurre il livello dei diritti di accesso.
- 99 La Commissione e la Repubblica federale di Germania non concordano sulla questione se il gestore dell'infrastruttura debba essere oggetto tanto di incentivi per la diminuzione dei costi di fornitura di infrastruttura quanto, a prescindere da questi ultimi, di incentivi per la riduzione dei diritti d'accesso.
- 100 Occorre ricordare che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, gli Stati membri devono stabilire le modalità necessarie affinché la contabilità di detto gestore, in condizioni normali di attività e nell'arco di un periodo ragionevole, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi statali e, dall'altro, i costi di infrastruttura. Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva, al gestore dell'infrastruttura devono essere concessi incentivi per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso.
- 101 A tal proposito, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 prevede che l'obbligo previsto dal paragrafo 2 di detto articolo 6 sia attuato attraverso un contratto pluriennale che contempli contributi statali, concluso tra il gestore dell'infrastruttura e l'autorità competente, oppure mediante l'istituzione di un opportuno sistema di regolamentazione con adeguati poteri. Gli Stati membri possono dunque attuare gli incentivi nell'ambito di un contratto pluriennale oppure mediante disposizioni regolamentari.
- 102 Nella fattispecie, la LuFV è stata conclusa tra lo Stato tedesco, la DB AG e le imprese di infrastruttura ferroviaria di detta società e costituisce un incentivo ai sensi del contratto pluriennale previsto all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.
- 103 Infatti, le condizioni a cui è assoggettato il finanziamento statale, come previste dalla LuFV, sono idonee ad incentivare il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi in quanto limitano le sovvenzioni dello Stato federale per investimenti di sostituzione ad un importo annuale di 2,5 miliardi di euro, senza tener conto dell'inflazione, circostanza che obbliga detto gestore, che è tenuto a rispettare uno standard di qualità costante, a diminuire i propri costi. Ciò vale a maggior ragione in quanto il gestore dell'infrastruttura è tenuto a fornire un contributo, prelevato dalle proprie risorse, per la realizzazione di investimenti di sostituzione.
- 104 Parimenti, la LuFV impone obblighi in materia di garanzia della qualità e di informazione, cui il gestore dell'infrastruttura è assoggettato a pena di sanzioni.
- 105 Pertanto, tali misure incentivano il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi e, indirettamente, a diminuire il livello dei diritti.
- 106 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 impone agli Stati membri di prevedere incentivi alla riduzione dei diritti d'accesso distinti dagli incentivi alla diminuzione dei costi, è giocoforza constatare che il quarantesimo considerando di detta direttiva stabilisce che l'infrastruttura ferroviaria è un monopolio naturale ed è quindi necessario fornire incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi e gestire in modo efficiente la loro infrastruttura. Orbene, detto considerando non fa riferimento a diritti, ma unicamente a costi.
- 107 È vero che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 prevede che devono essere adottati incentivi per ridurre i costi e i diritti di accesso. Tuttavia, tale disposizione non prevede affatto che tali misure debbano essere adottate distintamente.

- 108 Infatti, condividere la posizione della Commissione equivarrebbe a riconoscere l'obbligo, per uno Stato membro, di incentivare il gestore dell'infrastruttura a ripercuotere sugli utenti della rete, mediante una diminuzione dei diritti, una parte delle eccedenze ottenute mediante un aumento della propria efficacia, anche se esso potrebbe non essere in grado di coprire tutti i costi di fornitura dell'infrastruttura. Tale interpretazione obbligherebbe lo Stato membro, in cambio di detta ripercussione, a finanziare l'infrastruttura. È giocoforza constatare che una tale interpretazione sarebbe in contraddizione con l'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2001/14, il quale prevede che, nell'ambito dei principi di imposizione dei diritti di utilizzo di cui agli articoli 7 e 8 di tale direttiva, uno Stato membro può imporre al gestore dell'infrastruttura di conseguire un equilibrio della contabilità senza contributi statali.
- 109 Occorre dunque considerare che l'obbligo di incoraggiare il gestore dell'infrastruttura, mediante incentivi, a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti d'accesso è soddisfatto, nella specie, dalle misure volte a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura in quanto tali misure hanno anche un impatto sulla riduzione dei diritti, come è stato indicato ai punti 102-105 della presente sentenza.
- 110 Si deve, inoltre, anche constatare che gli incentivi volti a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura potranno comportare un abbassamento del livello dei diritti d'accesso solo ove siano fissati sulla base dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, o su quella dell'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 111 Dalle considerazioni che precedono risulta che la censura della Commissione relativa agli incentivi a ridurre i costi deve essere respinta.

Sulla censura relativa alle competenze dell'organismo di regolamentazione

Argomenti delle parti

- 112 La Commissione sostiene, innanzitutto, che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440.
- 113 Secondo la Commissione, l'organismo di regolamentazione può adempiere all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, di vigilare regolarmente sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari, e di correggere gli sviluppi negativi in detti mercati solo se, a prescindere da reclami concreti o da un sospetto concreto di infrazioni alle direttive, esso è autorizzato a interrogare le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura, e se ha il diritto di obbligarli a rispondere dietro la minaccia di sanzioni adeguate. Qualora esso non disponga di informazioni ottenute tramite domande di tale tipo, l'organismo di regolamentazione non sarà in grado di avviare un procedimento di propria iniziativa, essendo sempre tenuto a fondarsi su informazioni comunicate dai ricorrenti.
- 114 Inoltre, la Commissione ritiene che la trasposizione dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 sia incompleta, in quanto tale disposizione non distinguerebbe fra il gestore dell'infrastruttura e le imprese di trasporto.
- 115 Infine, se l'organismo di regolamentazione non ha la possibilità di dare seguito ad una richiesta di informazioni, esso potrà contare unicamente sulle informazioni che le imprese ferroviarie intendono comunicargli, il che non è conforme agli obiettivi della direttiva 2001/14.

- 116 La Repubblica federale di Germania fa valere che l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 non esige una competenza dell'organismo di regolamentazione per ottenere informazioni in assenza di motivi particolari o di qualsiasi sospetto d'infrazione. Tale disposizione dovrebbe, al contrario, essere interpretata nel contesto dell'ambito di applicazione e dell'obiettivo normativo di tale direttiva, ossia la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e l'imposizione dei diritti per l'utilizzo di quest'ultima. In tale contesto, l'organismo di regolamentazione svolgerebbe piuttosto la funzione di un organo di ricorso che vigila e garantisce l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria nel quadro della ripartizione della capacità e dell'imposizione dei diritti di utilizzo. Tale disposizione si limiterebbe a prevedere un diritto sostanziale di ottenere le informazioni e un corrispondente obbligo di fornirle, senza che la questione della sanzione di tali diritti venga menzionata in suddetta direttiva.
- 117 Parimenti, l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 non conferirebbe all'organismo di regolamentazione diritti di ottenere informazioni o di infliggere sanzioni nel settore della concorrenza.

Giudizio della Corte

- 118 Con la presente censura, la Commissione contesta, in sostanza, alla Repubblica federale di Germania di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 e dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, non prevedendo che l'organismo di regolamentazione di cui a detto articolo 30 sia autorizzato, a prescindere da reclami concreti o da un sospetto concreto di infrazioni alle direttive di cui trattasi, ad interrogare le imprese ferroviarie ed i gestori dell'infrastruttura e a infliggere sanzioni a questi ultimi.
- 119 Conformemente all'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, l'organismo di regolamentazione ha facoltà di chiedere le informazioni utili al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione e tali informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi.
- 120 È giocoforza constatare che l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 non richiede che l'organismo di regolamentazione abbia competenze in materia di ottenimento di informazioni in assenza di motivi particolari o di qualsiasi sospetto di infrazione.
- 121 A tal proposito, occorre rilevare che l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 deve essere interpretato tenendo conto del suo ambito di applicazione e dell'obiettivo perseguito da detta direttiva.
- 122 Come emerge dal sedicesimo considerando della direttiva 2001/14, i sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di ripartizione della capacità consentono una concorrenza leale nella fornitura di servizi ferroviari. Inoltre, secondo il quarantaseiesimo considerando di tale direttiva, la gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria richiedono l'istituzione di un organismo di regolamentazione che controlli l'applicazione delle norme dell'Unione e che intervenga come istanza d'appello, ferma restando la possibilità di sindacato giurisdizionale.
- 123 Detta interpretazione è corroborata anche dall'oggetto della direttiva 2001/14, figurante all'articolo 1 di detta direttiva. Infatti, secondo tale disposizione, detta direttiva concerne i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella imposizione dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e per la ripartizione della capacità di detta infrastruttura.
- 124 Da tali elementi così come dal contesto normativo in cui si inserisce l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, deriva che l'organismo di regolamentazione previsto da tale disposizione ha il compito di sorvegliare e garantire un accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria, nell'ambito della ripartizione della capacità e dell'imposizione dei diritti. Pertanto, la possibilità per

detto organismo di ottenere informazioni discende dall'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2000/14, che prevede che un richiedente possa adire detto organismo se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio.

- 125 Quanto alla questione se l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, in combinato disposto con l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, consenta all'organismo di regolamentazione di effettuare indagini d'ufficio, senza che sia stato presentato un reclamo ed in assenza di ragioni particolari o di qualsiasi sospetto di infrazione, occorre ricordare che l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 prevede che l'organismo di regolamentazione istituito a norma dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, od ogni altro organismo che goda di uguale indipendenza, vigila sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari, compreso il mercato del trasporto ferroviario di merci.
- 126 È giocoforza constatare che l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 non menziona la possibilità o anche l'obbligo per uno Stato membro di richiedere dall'organismo di regolamentazione, nell'ambito della sua missione di vigilanza sulla concorrenza, che esso ottenga informazioni in assenza di ragioni particolari o di qualsiasi sospetto di infrazione o che esso infligga sanzioni.
- 127 È vero che l'articolo 10, paragrafo 7, secondo comma, terza frase, della direttiva 91/440 prevede che l'organismo di regolamentazione decide quanto prima, sulla base di un ricorso o eventualmente d'ufficio, in merito alle misure volte a correggere sviluppi negativi in detti mercati. Tuttavia dall'economia di detta disposizione, che rinvia all'articolo 30 della direttiva 2001/14, la cui portata è stata esaminata ai punti 121-125 della presente sentenza, emerge che il posto di tale frase dell'ambito dello stesso articolo 10, paragrafo 7, secondo comma, della direttiva 91/440 nonché la competenza dell'organismo di regolamentazione a statuire d'ufficio in merito alle misure volte a correggere sviluppi negativi sui mercati dei servizi ferroviari devono essere interpretate nel senso che detto organismo può agire, a prescindere da un ricorso, sulla base di informazioni di cui verrebbe a conoscenza, segnatamente nell'ambito di un sospetto concreto di infrazione, e non nel senso che può avviare le proprie indagini e costringere le imprese interessate a rispondere alle medesime.
- 128 Di conseguenza l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 e l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 non prevedono esplicitamente che gli Stati membri debbano attuare misure che consentano all'organismo di regolamentazione di ottenere informazioni in assenza di un ricorso o di un sospetto di infrazione a dette direttive e di prevedere sanzioni per tali eventuali infrazioni. Pertanto non si può rimproverare alla Repubblica federale di Germania di non aver previsto siffatte misure nella sua normativa nazionale.
- 129 Ne consegue che va disattesa la censura della Commissione relativa alle competenze dell'organismo di regolamentazione. Pertanto, da tutte le considerazioni che precedono risulta che il ricorso della Commissione deve essere respinto.

Sulle spese

- 130 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica federale di Germania ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.
- 131 In applicazione dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Repubblica ceca e la Repubblica italiana supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

- 2) **La Commissione europea è condannata alle spese.**
- 3) **La Repubblica ceca e la Repubblica italiana sopporteranno le proprie spese.**

Firme