



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 13 dicembre 2012¹

Causa C-627/10

**Commissione europea
contro**

Repubblica di Slovenia

«Ricorso per inadempimento — Direttiva 91/440/CEE — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Direttiva 2001/14/CE — Assegnazione delle capacità di infrastruttura ferroviaria — Articolo 6, paragrafo 3, e allegato II della direttiva 91/440 — Articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 — Gestore dell'infrastruttura — Partecipazione di un gestore dell'infrastruttura che è a sua volta un'impresa ferroviaria alla programmazione degli orari di servizio — Gestione del traffico — Articolo 6, paragrafi 2-5, della direttiva 2001/14 — Assenza di incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura ed il livello dei diritti di accesso — Articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 — Costo direttamente legato alla prestazione dei servizi ferroviari — Diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea — Presa in considerazione dei diritti relativi ad altri sistemi di traffico — Articolo 11 della direttiva 2001/14 — Assenza di un sistema di prestazioni volto ad incentivare le imprese ferroviarie ed il gestore dell'infrastruttura a ridurre le perturbazioni e a migliorare la gestione dell'infrastruttura»

I – Introduzione

1. Con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Slovenia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440/CEE², come modificata dalla direttiva 2001/12/CE³ (in prosieguo: la «direttiva 91/440»), dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14/CE⁴, nonché degli articoli 6, paragrafi 2-5, 7, paragrafo 3, e 11 della medesima direttiva⁵. La Repubblica di Slovenia chiede il rigetto del ricorso proposto dalla Commissione.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 237, pag. 25).

3 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 (GU L 75, pag. 1).

4 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU L 75, pag. 29).

5 — Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 1° febbraio 2012, la Commissione ha comunicato alla Corte che rinunciava alla censura relativa all'inosservanza dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

2. La presente causa rientra in una serie di ricorsi per inadempimento⁶, proposti dalla Commissione nel 2010 e nel 2011, concernenti l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle direttive 91/440 e 2001/14, il cui scopo principale è garantire l'accesso equo e non discriminatorio delle imprese ferroviarie all'infrastruttura, e segnatamente alla rete ferroviaria. Tali ricorsi sono inediti, in quanto offrono alla Corte la possibilità di esaminare per la prima volta la liberalizzazione delle ferrovie all'interno dell'Unione europea, e segnatamente di interpretare quello che si è convenuto di chiamare il «primo pacchetto ferroviario».

3. Il 6 settembre 2012 ho già presentato le mie conclusioni nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Commissione/Portogallo, nonché nelle cause soprammenzionate Commissione/Ungheria, Commissione/Spagna, Commissione/Austria e Commissione/Germania. Oltre alle presenti conclusioni, in data odierna presento le mie conclusioni nelle cause citate Commissione/Polonia, Commissione/Repubblica ceca, Commissione/Francia e Commissione/Lussemburgo. Nei limiti in cui la presente causa verte su censure analoghe a quelle che ho già avuto occasione di analizzare nelle summenzionate conclusioni, mi limiterò a richiamare i paragrafi pertinenti delle medesime, senza tuttavia riprendere interamente l'argomentazione ivi esposta.

II – Ambito giuridico

A – Diritto dell'Unione

1. La direttiva 91/440

4. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440:

«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».

5. L'allegato II della direttiva 91/440 elenca le «funzioni essenziali» di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della medesima:

«(...)

— 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,

(...)».

6 — Si tratta delle sentenze del 25 ottobre 2012, Commissione/Portogallo (C-557/10), e dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia (C-528/10), nonché delle cause Commissione/Ungheria (C-473/10); Commissione/Spagna (C-483/10); Commissione/Polonia (C-512/10); Commissione/Repubblica ceca (C-545/10); Commissione/Austria (C-555/10); Commissione/Germania (C-556/10); Commissione/Francia (C-625/10); Commissione/Italia (C-369/11), e Commissione/Lussemburgo (C-412/11), pendenti dinanzi alla Corte.

2. La direttiva 2001/14

6. L'articolo 6, paragrafi 2-5, della direttiva 2001/14 dispone quanto segue:

«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.

4. Quando è concluso un contratto, le relative condizioni e la struttura dei pagamenti ai fini dell'erogazione di fondi al gestore dell'infrastruttura sono concordate in anticipo e coprono l'intera durata del contratto.

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».

7. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della citata direttiva:

«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».

8. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 così dispone:

«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».

9. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della detta direttiva:

«I sistemi di imposizione dei diritti incoraggiano, mediante un sistema di prestazioni, le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria. Questo sistema può prevedere sanzioni per atti che perturbano il funzionamento della rete, compensazioni per le imprese vittime di tali perturbazioni nonché premi in caso di prestazioni superiori alle previsioni».

10. L'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 prevede quanto segue:

«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».

B – *Normativa slovena*

1. La legge sul trasporto ferroviario

11. L'articolo 21 della legge sul trasporto ferroviario (Zakon o železniškem prometu)⁷ dispone:

«1. Ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo, il governo istituisce un'agenzia pubblica per il trasporto ferroviario [in prosieguo: "l'agenzia per il trasporto ferroviario" o l'"agenzia"].

(...)

3. L'agenzia esercita le sue funzioni in modo da garantire l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria, ivi compresi:

— l'assegnazione delle linee ferroviarie;

(...)

— l'adozione di un orario di servizio per la rete».

12. A tenore dell'articolo 11 della medesima legge:

«1. La manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria pubblica e la gestione del trasporto ferroviario su tale infrastruttura costituiscono obblighi di servizio pubblico.

2. Il gestore adempie gli obblighi di servizio pubblico menzionati al paragrafo precedente conformemente al contratto di servizio pubblico.

(...)

4. La regolamentazione del trasporto ferroviario sull'infrastruttura ferroviaria pubblica include principalmente:

— la gestione del traffico dei treni;

— la programmazione e l'applicazione dell'orario di servizio;

(...)».

7 — Uradni list RS, n. 44/2007, come modificata (Uradni list RS n. 58/2009; in prosieguo: la «legge sul trasporto ferroviario»). Per quanto riguarda la modifica introdotta nel 2010, ossia dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato, v. nota a piè di pagina 9 delle presenti conclusioni.

2. Il decreto relativo all'assegnazione delle linee ferroviarie e ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pubblica

13. Ai sensi dell'articolo 9 del decreto del 18 aprile 2008, relativo all'assegnazione delle linee ferroviarie e ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pubblica (Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi)⁸:

«1. Nella procedura di costruzione e ripartizione delle linee ferroviarie, l'agenzia, il gestore e il richiedente rispettano i seguenti termini e principi:

(...)

- il gestore elabora un progetto di nuovo orario di servizio e di nuovi orari dei treni almeno cinque mesi prima dell'entrata in vigore del nuovo orario di servizio e lo trasmette all'agenzia;
- in sede di elaborazione di tale progetto, il gestore consulta le parti interessate e tutti coloro che intendano presentare osservazioni in merito alla possibile incidenza dell'orario di servizio sulla loro capacità di fornire servizi ferroviari nel periodo di validità dello stesso;
- l'agenzia invia il progetto di nuovo orario di servizio ai soggetti che hanno chiesto l'assegnazione di una linea ferroviaria e alle altre parti interessate che intendano presentare osservazioni in merito alla possibile incidenza dell'orario di servizio sulla loro capacità di fornire servizi ferroviari nel periodo di validità dello stesso, e impartisce loro un termine di almeno un mese per comunicarle le loro eventuali osservazioni».

14. L'articolo 20, paragrafi 2 e 5, di detto decreto dispone quanto segue:

«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. A tal fine, il contratto triennale stipulato tra l'agenzia ed il gestore prevede che una parte delle eccedenze provenienti da altre attività commerciali del gestore ai sensi del paragrafo precedente non venga presa in considerazione nel calcolo dei diritti, ma venga lasciata al gestore a titolo di incentivo.

(...)

5. Il metodo di calcolo dei diritti tiene conto anche di tutti i dati relativi al sistema di tariffazione e di informazioni sufficienti sui prezzi dei servizi di cui agli articoli 23 e 24, qualora siano proposti da un unico fornitore. Il metodo tiene conto non solo delle informazioni sul sistema di tariffazione in vigore, ma anche delle indicazioni relative alle probabili modifiche dei diritti per i tre anni successivi. Esso tiene conto altresì degli incentivi alle imprese ferroviarie e al gestore per ridurre al minimo le perturbazioni e migliorare la gestione dell'infrastruttura.

Tali incentivi possono consistere in sanzioni per atti che perturbano il funzionamento della rete, compensazioni per le imprese ferroviarie vittime di tali perturbazioni nonché premi in caso di prestazioni superiori alle previsioni».

15. Ai sensi dell'articolo 21 del medesimo decreto:

«1. L'agenzia rispetta i criteri previsti dalla legge per fissare l'importo dei diritti.

⁸ — Uradni list RS n. 38/08; in prosieguo: il «decreto del 18 aprile 2008».

2. Per valutare i criteri di cui al paragrafo precedente, l'agenzia rispetta i costi di gestione del tipo di treno considerato, che sono attestati in particolare dai costi di manutenzione dei binari, delle infrastrutture connesse ai movimenti dei treni e di gestione del trasporto ferroviario.

3. L'agenzia provvede affinché siano previsti canoni obiettivamente equivalenti e non discriminatori per tutte le imprese ferroviarie che prestano servizi di natura equivalente su una parte simile del mercato».

III – Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

16. Il 10 maggio 2007 i servizi della Commissione hanno inviato un questionario alle autorità slovene per verificare se la Repubblica di Slovenia avesse recepito le direttive del primo pacchetto ferroviario. Esse hanno dato seguito alla richiesta l'11 luglio 2007. Con lettera del 21 novembre 2007, la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni alla Repubblica di Slovenia, la quale ha risposto con lettera del 16 gennaio 2008.

17. Il 26 giugno 2008 la Commissione ha inviato alla Repubblica di Slovenia una lettera di diffida nella quale ha rilevato che, secondo le informazioni trasmesse alla Commissione, il primo pacchetto ferroviario non era stato debitamente trasposto nel suo ordinamento giuridico interno con riguardo all'indipendenza delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura, all'imposizione di diritti per l'accesso dell'infrastruttura ferroviaria e all'organismo di controllo ferroviario.

18. La Repubblica di Slovenia ha risposto alla lettera di diffida il 22 agosto 2008. Con lettere del 16 marzo e dell'8 luglio 2009 essa ha comunicato alla Commissione informazioni supplementari.

19. Il 9 ottobre 2009, considerando che la Repubblica di Slovenia non aveva adottato i provvedimenti necessari per recepire correttamente le direttive concernenti il primo pacchetto ferroviario, la Commissione ha trasmesso a detto Stato membro un parere motivato.

20. Con lettera dell'8 dicembre 2009, la Repubblica di Slovenia ha affermato di essersi resa conto delle infrazioni che le venivano addebitate nel parere motivato e ha comunicato la sua volontà di porvi rimedio. Nella risposta dell'8 marzo 2010 al parere motivato, la Repubblica di Slovenia ha ribadito, da ogni punto di vista, le considerazioni che aveva esposto nella sua lettera dell'8 dicembre 2009.

21. Il 29 dicembre 2010 la Commissione ha presentato il presente ricorso per inadempimento.

22. Con ordinanza del presidente della Corte del 14 giugno 2011, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Slovenia.

23. All'udienza tenutasi il 20 settembre 2012 sono comparsi la Commissione, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna.

IV – Analisi del ricorso per inadempimento

A – Sulla prima censura, relativa alla mancanza di indipendenza del gestore dell'infrastruttura nell'esercizio delle funzioni essenziali

1. Argomenti delle parti

24. La Commissione sostiene che la Repubblica di Slovenia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440, nonché dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, a motivo del fatto che il gestore dell'infrastruttura, che fornisce a sua volta servizi di trasporto ferroviario, da un lato, contribuisce alla programmazione dell'orario di servizio e, dall'altro, dirige il traffico dei treni e, pertanto, partecipa all'adozione delle decisioni relative alla ripartizione delle linee ferroviarie o all'assegnazione delle capacità di infrastruttura.

25. A tal riguardo, la Commissione sostiene che, sebbene l'articolo 21 della legge sul trasporto ferroviario incarichi l'agenzia per il trasporto ferroviario dell'assegnazione delle linee, il gestore dell'infrastruttura, vale a dire le Ferrovie slovene, è coinvolto nel processo decisionale relativo alla ripartizione delle linee ferroviarie o all'assegnazione delle capacità di infrastruttura ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, di detta legge.

26. La Commissione rileva inoltre che le Ferrovie slovene continuano a partecipare alla programmazione dell'orario di servizio, dato che l'articolo 9 del decreto del 18 aprile 2008 prevede che il gestore dell'infrastruttura elabori un progetto di nuovo orario di servizio e consulti le parti interessate prima di trasmetterlo a detta agenzia, la quale invia il progetto di nuovo orario di servizio ai richiedenti e successivamente adotta la decisione definitiva sull'assegnazione.

27. La Commissione rileva peraltro che il gestore dell'infrastruttura è incaricato anche di dirigere il traffico dei treni, in quanto l'articolo 11, paragrafo 4, della legge sul trasporto ferroviario dispone che la direzione del traffico dei treni rientra nella gestione del trasporto ferroviario sull'infrastruttura ferroviaria pubblica.

28. Dal canto suo, la Repubblica di Slovenia sostiene che le affermazioni della Commissione sono prive di fondamento. Essa fa valere in particolare che l'articolo 3 della legge di modifica della legge sul trasporto ferroviario (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu)⁹ (in prosieguo: la «legge del 27 dicembre 2010») ha abolito ogni competenza del gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda la programmazione degli orari della rete e che tali funzioni sono state interamente devolute all'agenzia per il trasporto ferroviario.

29. La Repubblica di Slovenia sostiene peraltro che la gestione del traffico dei treni non rientra tra le «funzioni essenziali» elencate nell'allegato II della direttiva 91/440. Detto Stato membro fa valere che gli orari sono fissati dall'agenzia per il trasporto ferroviario, mentre il gestore dell'infrastruttura ha accesso, in quanto gestore del traffico, solo al controllo effettivo del percorso e otterrebbe quindi solo informazioni che anche le altre imprese ferroviarie potrebbero ricavare attraverso la consultazione degli orari della rete.

⁹ — Uradni list RS n. 106/2010; v. nota a piè di pagina 7 delle presenti conclusioni.

2. Esame della prima censura

30. La Repubblica di Slovenia contesta la prima parte della prima censura della Commissione invocando disposizioni legislative e regolamentari adottate dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato, vale a dire la legge del 27 dicembre 2010 e la legge sulla società delle ferrovie slovene¹⁰. Lo Stato membro in questione ha precisato in udienza che, al momento della modifica della legge sul trasporto ferroviario introdotta nel 2007, la funzione relativa all'assegnazione delle linee ferroviarie era già stata trasferita ad un'agenzia indipendente, ma che la competenza relativa alla programmazione degli orari della rete, da parte sua, è stata trasferita all'agenzia in questione solo con l'adozione di un decreto complementare nel 2011.

31. A tal riguardo, è sufficiente ricordare che la Corte ha ripetutamente affermato che un inadempimento deve essere valutato in relazione alla situazione dello Stato membro alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, cosicché la Corte non tiene conto dei mutamenti successivi¹¹. Pertanto, la normativa determinante ai fini dell'esame della prima parte della prima censura è quella in vigore alla scadenza del termine di due mesi stabilito dal parere motivato del 9 ottobre 2009.

32. In Slovenia, all'operatore storico sono state affidate, sotto il controllo dell'organo indipendente incaricato delle funzioni essenziali, la ripartizione delle capacità e l'assegnazione delle singole linee ferroviarie¹², consistenti nell'elaborazione del «progetto di nuovo orario di servizio e dei nuovi orari dei treni» per la Repubblica di Slovenia¹³.

33. Secondo l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, le funzioni elencate nell'allegato II della medesima possono essere «attribuite [solo] a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario». Detto allegato II fa riferimento alle «decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, comprese la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione di singole linee ferroviarie». Pertanto, dal testo della direttiva risulta che «la definizione e la valutazione della disponibilità» rientrano tra le competenze dell'organo incaricato della funzione essenziale di ripartizione delle capacità e di assegnazione delle linee ferroviarie.

34. Per tale motivo, ritengo che il gestore dell'infrastruttura indipendente dalle imprese ferroviarie, o un organismo preposto all'assegnazione delle capacità, non possano affidare ad una siffatta impresa tutti i lavori preparatori che precedono l'adozione della decisione. Infatti, la circostanza che le Ferrovie slovene agiscano per conto dell'agenzia per il trasporto ferroviario, la quale mantiene integralmente la competenza a stabilire il piano di orari e ad assegnare le singole linee ferroviarie, non è sufficiente a garantire la conformità di tale sistema ai requisiti del diritto dell'Unione.

35. Di fatto, è l'operatore storico, vale a dire le Ferrovie slovene, a gestire l'infrastruttura ferroviaria. È vero che è stato istituito un nuovo ente, ossia l'agenzia per il trasporto ferroviario, che è stato incaricato della ripartizione delle capacità e dell'assegnazione delle singole linee ferroviarie. Tuttavia, dall'articolo 9 del decreto del 18 aprile 2008 risulta che è il gestore dell'infrastruttura, ovvero le Ferrovie slovene, ad elaborare un progetto di nuovo orario di servizio e di nuovi orari dei treni e a trasmetterlo a detta agenzia. Nell'elaborare il progetto, il gestore dell'infrastruttura deve consultare le parti interessate e tutti coloro che intendano presentare osservazioni.

10 — V. nota a piè di pagina 9 delle presenti conclusioni.

11 — V., in particolare, sentenze del 19 giugno 2008, Commissione/Lussemburgo (C-319/06, Racc. pag. I-4323, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata); del 4 marzo 2010, Commissione/Francia (C-241/08, Racc. pag. I-1697, punto 59 e la giurisprudenza ivi citata), e del 3 marzo 2011, Commissione/Irlanda (C-50/09, Racc. pag. I-873, punto 102).

12 — Si verifica un caso analogo anche nella causa Commissione/Francia, cit. (C-625/10) (v. paragrafi 22-47 delle mie conclusioni).

13 — Articolo 9 del decreto del 18 aprile 2008.

36. Ricordo inoltre che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente dalle imprese ferroviarie, come accade in Slovenia, la funzione di ripartizione delle capacità di infrastruttura viene attribuita ad un organismo preposto all'assegnazione della capacità indipendente dalle imprese di trasporto sul piano giuridico, organizzativo e decisionale. A tale proposito, la Commissione osserva giustamente che le Ferrovie slovene continuano ad essere coinvolte nella programmazione dell'orario di servizio e, pertanto, nell'assegnazione delle linee ferroviarie o nella ripartizione delle capacità di infrastruttura.

37. A mio parere, l'organismo incaricato della funzione essenziale di ripartizione delle capacità e delle linee ferroviarie deve avere competenza esclusiva per l'intero processo di assegnazione. Pertanto, l'inadempimento dello Stato membro sussiste, in quanto il gestore dell'infrastruttura, che è un'impresa di trasporto ferroviario, è associato nell'esercizio di una funzione essenziale.

38. La seconda parte della prima censura della Commissione verte sul fatto che, in Slovenia, il gestore dell'infrastruttura, che fornisce a sua volta servizi di trasporto ferroviario, garantirebbe la gestione del traffico dei treni.

39. Rilevo anzitutto che tale parte è sostanzialmente identica alla prima censura nella citata causa Commissione/Ungheria (v. paragrafi 49-70 delle mie conclusioni). Per tale motivo, occorre fare riferimento al ragionamento giuridico sviluppato nelle conclusioni relative a detta causa. L'attuazione della normativa slovena presenta tuttavia alcune differenze rispetto alla situazione esistente in Ungheria. Di conseguenza, l'esame della fondatezza della censura deve tenere conto della situazione specifica della Slovenia.

40. La Repubblica di Slovenia sostiene che la gestione del traffico dei treni non rientra tra le «funzioni essenziali» elencate nell'allegato II della direttiva 91/440. Tale è anche la conclusione cui sono giunto nelle mie conclusioni relative alla citata causa Commissione/Ungheria.

41. Mi sembra che, all'udienza, la Commissione abbia concordato con tale analisi. Essa afferma tuttavia che in Slovenia l'assegnazione delle linee ferroviarie viene effettuata nell'ambito della gestione del traffico. Nella replica, la Commissione ha fatto riferimento al programma per la rete della Repubblica di Slovenia per sostenere la propria posizione secondo cui, in caso di perturbazione del traffico, soltanto il gestore può assegnare la linea necessaria. Secondo detto programma per la rete, in caso di necessità o qualora le infrastrutture siano temporaneamente inutilizzabili, il gestore può provvisoriamente negare l'utilizzo delle linee assegnate per il tempo necessario al ripristino del sistema. Inoltre, in caso di circostanze eccezionali che comportino variazioni rispetto alle linee assegnate, il gestore, in occasione della previa consultazione con il vettore, può adeguare le linee in modo da garantire nel miglior modo possibile le comunicazioni stabilite originariamente. La Repubblica di Slovenia non ha confutato tali affermazioni.

42. Tuttavia, nel ricorso, la Commissione ha sostenuto che la gestione del traffico dei treni doveva essere affidata ad un soggetto che non fosse a sua volta un fornitore di servizi di trasporto ferroviario, senza fare alcun riferimento alla soppressione o alla riassegnazione delle linee ferroviarie in caso di perturbazione del traffico.

43. Ne concludo che, nella replica, la Commissione ha ampliato l'oggetto del ricorso o quanto meno ha introdotto un nuovo elemento di motivazione dell'asserito inadempimento, laddove ha menzionato la gestione del traffico in caso di perturbazione dello stesso. Nei limiti in cui il ricorso della Commissione si basa su tale ragionamento, esso va dichiarato irricevibile. Per contro, la motivazione della censura relativa alle modalità di gestione del traffico esposta nel ricorso deve essere considerata infondata per le ragioni esposte nelle mie conclusioni relative alla citata causa Commissione/Ungheria.

44. Tuttavia, qualora la Corte dovesse considerare ricevibili gli elementi di motivazione relativi alle competenze del gestore dell'infrastruttura in caso di perturbazione del traffico, ricordo che nelle mie conclusioni relative alla citata causa Commissione/Ungheria sono giunto alla conclusione che ad un gestore non indipendente incaricato della gestione del traffico ferroviario poteva essere conferito il potere di sopprimere linee ferroviarie in caso di perturbazione del traffico, ma che la riassegnazione delle medesime doveva essere considerata come facente parte delle funzioni essenziali esclusive che potevano essere esercitate soltanto da un gestore indipendente o da un organismo preposto all'assegnazione della capacità.

45. In Slovenia, diversamente che in Ungheria, il gestore non indipendente può decidere di adeguare le linee ferroviarie escluse. La seconda parte della censura, qualora fosse ricevibile, dovrebbe essere quindi considerata fondata nei limiti in cui riguarda la possibilità per il gestore non indipendente di decidere in merito alla riassegnazione delle linee in caso di perturbazione del traffico.

46. Per tali motivi, propongo di dichiarare fondata la prima parte della prima censura della Commissione, nei limiti in cui riguarda la partecipazione del gestore non indipendente dell'infrastruttura alla ripartizione delle linee ferroviarie. La seconda parte della prima censura deve essere dichiarata in parte infondata e in parte irricevibile, per quanto riguarda la gestione del traffico da parte del gestore. Qualora, invece, quest'ultima parte dovesse essere considerata interamente ricevibile, essa sarebbe fondata per quanto riguarda la possibilità per il gestore non indipendente di decidere in merito alla riassegnazione delle linee ferroviarie in caso di perturbazione del traffico.

B – Sulla seconda censura, relativa all'assenza di un sistema di incentivi

1. Argomenti delle parti

47. La Commissione sostiene che, omettendo di introdurre un meccanismo volto ad incentivare i gestori a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso, la Repubblica di Slovenia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafi 2-5, della direttiva 2001/14.

48. La Repubblica di Slovenia fa valere che l'articolo 10 della legge del 27 dicembre 2010 prevede che al gestore siano concessi incentivi per ridurre i costi per garantire l'infrastruttura e il livello dei diritti.

2. Esame della seconda censura

49. Rilevo anzitutto che, per i motivi precedentemente esposti, l'argomento difensivo della Repubblica di Slovenia è inconferente in quanto basato sulle modifiche legislative introdotte con la legge del 27 dicembre 2010. Infatti, la fondatezza della censura va esaminata alla luce dell'articolo 20, paragrafo 2, del decreto del 18 aprile 2008.

50. Faccio notare, inoltre, che la seconda censura della Commissione, relativa alla mancanza di incentivi al fine di ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura ed il livello dei diritti di accesso, è sostanzialmente identica alla terza censura nella citata causa Commissione/Polonia (v. paragrafi 74-84 delle mie conclusioni), alla seconda censura nella citata causa Commissione/Repubblica ceca (v. paragrafi 47-55 delle mie conclusioni), alla terza censura nella causa Commissione/Germania (v. paragrafi 93-104 delle mie conclusioni) e alla seconda parte della seconda censura nella citata causa Commissione/Francia (C-625/10) (v. paragrafi 63-69 delle mie conclusioni).

51. Per tale motivo, occorre fare riferimento al ragionamento giuridico sviluppato nelle conclusioni relative a dette cause. La normativa slovena e la sua attuazione presentano tuttavia alcune particolarità rispetto alla situazione esistente negli Stati membri sopra menzionati. Pertanto, l'esame della fondatezza della censura deve tenere conto della situazione specifica della Slovenia.

52. La Commissione ha giustamente rilevato che l'articolo 20, paragrafo 2, del decreto del 18 aprile 2008 si limitava a riprodurre il testo dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/14. Tuttavia, benché la normativa slovena consenta alle autorità di adottare le misure previste dal legislatore dell'Unione al fine di incentivare il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso, resta il fatto che alla scadenza del termine previsto nel parere motivato non era stato concluso alcun contratto pluriennale e non era stata adottata alcuna misura regolamentare del tipo indicato all'articolo 6, paragrafo 3, di detta direttiva. Pertanto, in assenza degli incentivi previsti all'articolo 6, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva, non esiste alcuna disposizione o misura che assicuri il recepimento dei paragrafi 4 e 5 del medesimo articolo.

53. Per tali motivi, la seconda censura della Commissione deve essere considerata fondata.

C – Sulla terza censura, relativa all'assenza di un sistema di prestazioni

1. Argomenti delle parti

54. La Commissione sostiene che, omettendo di introdurre un sistema di prestazioni per incentivare le imprese ferroviarie e il gestore a ridurre le perturbazioni e a migliorare la gestione dell'infrastruttura, la Repubblica di Slovenia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 2001/14.

55. La Repubblica di Slovenia replica che l'articolo 11 della direttiva 2001/14 è stato trasposto nell'ordinamento nazionale con la legge del 27 dicembre 2010, la quale ha aggiunto due nuovi paragrafi all'articolo 15 quinquies della legge sul trasporto ferroviario, fornendo una base giuridica per l'adozione di una disposizione regolamentare che consenta di istituire successivamente il sistema di prestazioni.

2. Esame della terza censura

56. Si deve nuovamente rilevare che, per i motivi esposti al paragrafo 49 delle presenti conclusioni, l'argomento difensivo della Repubblica di Slovenia è inconferente, in quanto riguarda modifiche legislative introdotte con la legge del 27 dicembre 2010. La censura va quindi esaminata esclusivamente alla luce dell'articolo 20, paragrafo 5, del decreto del 18 aprile 2008.

57. Occorre rammentare che la terza censura della Commissione, relativa all'assenza di incentivi per le imprese ferroviarie ed il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare l'efficienza della rete ferroviaria mediante l'introduzione di un «sistema di prestazioni», è sostanzialmente identica alla seconda censura nella citata causa Commissione/Spagna (v. paragrafi 67-72 delle mie conclusioni), alla quarta censura nella citata causa Commissione/Repubblica ceca (v. paragrafi 90-93 delle mie conclusioni), nonché alla prima parte della seconda censura nella citata causa Commissione/Francia (C-625/10) (v. paragrafi 61 e 62 delle mie conclusioni).

58. Per tale motivo, occorre fare riferimento al ragionamento giuridico sviluppato nelle conclusioni relative a tali cause. La normativa slovena e la sua attuazione presentano tuttavia alcune differenze rispetto alla situazione esistente negli Stati membri sopra menzionati. Pertanto, l'esame della fondatezza della censura deve tenere conto della situazione specifica della Slovenia.

59. La Commissione ha giustamente rilevato che l'articolo 20, paragrafo 5, del decreto del 18 aprile 2008 riproduceva il testo dell'articolo 11 della direttiva 2001/14. Tuttavia, benché a partire dal dicembre 2009 la normativa slovena abbia autorizzato le autorità ad adottare i provvedimenti previsti dal legislatore dell'Unione per definire ed istituire un sistema di prestazioni ai sensi dell'articolo 11 della menzionata direttiva, resta il fatto che alla scadenza del termine previsto nel parere motivato non era stata adottata alcuna misura o disposizione concreta per mettere in atto tale autorizzazione.

60. Per tali motivi, la terza censura della Commissione va considerata fondata.

D – Sulla quarta censura, relativa al fatto che il metodo di calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea non terrebbe conto esclusivamente del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario

1. Argomenti delle parti

61. La Commissione sostiene che, non avendo introdotto un metodo di calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea basato esclusivamente sul costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, la Repubblica di Slovenia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

62. La Commissione addebita inoltre alla Repubblica di Slovenia di essere venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, per non avere introdotto nella sua legislazione criteri in base ai quali sia possibile verificare se uno specifico segmento di mercato consenta effettivamente maggiorazioni ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura.

63. La Repubblica di Slovenia fa valere, dal canto suo, che l'articolo 15 quinquies, paragrafo 3, della legge sul trasporto ferroviario è stato completato dalla legge del 27 dicembre 2010 con una disposizione secondo cui i diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione dei servizi. Inoltre, il regolamento relativo all'assegnazione delle linee ferroviarie e ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pubblica sarebbe in fase di revisione e sarebbe stato previsto di introdurre una disposizione relativa alle modalità con cui dovrà essere verificato se uno specifico segmento di mercato consenta maggiorazioni ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura.

2. Esame della quarta censura

64. Rilevo anzitutto che, per i motivi esposti al paragrafo 49 delle presenti conclusioni, l'argomento difensivo della Repubblica di Slovenia è inconferente, in quanto riguarda modifiche legislative introdotte con la legge del 27 dicembre 2010. Lo stesso può dirsi per il secondo atto invocato dalle autorità slovene, vale a dire il regolamento relativo all'assegnazione delle linee ferroviarie e ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pubblica¹⁴. Pertanto, la censura va esaminata esclusivamente alla luce dell'articolo 21, paragrafo 2, del decreto del 18 aprile 2008.

¹⁴ — Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabniki na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS n. 113/2009.

65. Ricordo, innanzitutto, che ho esaminato l'interpretazione della nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario» nelle mie conclusioni relative alla citata causa Commissione/Repubblica ceca (v. paragrafi 66 e segg. di tali conclusioni), che saranno presentate contemporaneamente alle presenti conclusioni. Per evitare ripetizioni, rinvio quindi all'analisi esposta in quella sede¹⁵.

66. Per quanto attiene all'interpretazione della nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», nelle menzionate conclusioni ho proposto alla Corte di considerare che, tenuto conto, da un lato, dell'imprecisione della direttiva 2011/14 e, dall'altro, della mancanza di una definizione puntuale di detta nozione nonché di una disposizione di diritto dell'Unione che elenchi con precisione i costi che esulano da tale nozione, gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità economica ai fini del recepimento e dell'applicazione della nozione di cui trattasi. Tuttavia, anche se ritengo che non si possa definire, mediante un'elencazione esaustiva, ciò che rientra o meno nella nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», resta il fatto che in alcuni casi gli Stati membri possono includere costi che superano chiaramente i limiti della nozione utilizzata dalla direttiva 2001/14. Nell'ambito di un procedimento per inadempimento occorre quindi accertare se la normativa dello Stato membro consenta di includere nel calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea elementi che manifestamente non sono direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.

67. Ritengo che l'articolo 21, paragrafo 2, del decreto del 18 aprile 2008 consenta, di per sé solo, alle autorità slovene di attuare un sistema di tariffazione rispondente ai requisiti di cui agli articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

68. Tuttavia, fino all'entrata in vigore della legge del 27 dicembre 2010, il secondo paragrafo dell'articolo 15 quinquies della legge sul trasporto ferroviario consentiva di calcolare i diritti di accesso all'infrastruttura in base ad un criterio denominato «diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura dei trasporti in altri sottosistemi, segnatamente nel trasporto stradale»¹⁶. Sebbene lo Stato membro neghi di avere applicato questo criterio, resta il fatto che la sua normativa consentiva di tenere conto di tali costi, in violazione delle disposizioni pertinenti della direttiva 2001/14.

69. Mi sembra che ciò sia sufficiente per accogliere la quarta censura della Commissione, malgrado la confusione che ha caratterizzato gli scambi tra le parti nel contesto di tale censura.

V – Sulle spese

70. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento di procedura¹⁷, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Poiché la Commissione e la Repubblica di Slovenia sono risultate rispettivamente soccombenti su uno o più capi, propongo che le spese siano compensate.

71. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna, che sono stati autorizzati ad intervenire nella presente controversia, supporteranno le proprie spese.

15 — V., inoltre, paragrafi 92-102 delle mie conclusioni nella causa Commissione/Polonia, cit., nonché paragrafi 73-86 delle mie conclusioni nella causa Commissione/Germania, cit.

16 — L'articolo 10 della legge del 27 dicembre 2010 ha abrogato il secondo comma dell'articolo 15 quinquies della legge sul trasporto ferroviario e ha aggiunto una frase nel terzo paragrafo, in fine, del medesimo articolo.

17 — Entrato in vigore il 1° novembre 2012.

VI – Conclusione

72. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di pronunciarsi come segue:

- «1) La Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti:
- in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, come modificata dalla direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, e dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, in quanto il gestore dell'infrastruttura, che fornisce a sua volta servizi di trasporto ferroviario, contribuisce alla programmazione dell'orario di servizio e partecipa quindi all'adozione delle decisioni relative alla ripartizione delle linee ferroviarie o all'assegnazione delle capacità di infrastruttura;
 - in forza dell'articolo 6, paragrafi 2-5, della direttiva 2001/14, per non avere adottato misure volte ad incentivare il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso;
 - in forza dell'articolo 11 della direttiva 2001/14, per non avere adottato un sistema di prestazioni volto ad incentivare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni dell'infrastruttura;
 - in forza dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, in quanto la normativa slovena ha consentito di tenere conto, nel calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura e per l'accesso ai servizi sulla linea, dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura dei trasporti in altri sottosistemi, in particolare nel trasporto stradale.
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 3) La Commissione europea, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna sopportano le proprie spese».