Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 6 settembre 2012 [1]

Causa C-556/10

Commissione europea
contro

Repubblica federale di Germania

«Ricorso per inadempimento — Direttiva 91/440/CEE — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Direttiva 2001/14/CE — Ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria — Articolo 6, paragrafo 3, e allegato II della direttiva 91/440 — Articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 — Gestore dell'infrastruttura — Indipendenza nell'esercizio delle funzioni essenziali — Struttura di holding — Articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 — Fissazione dei diritti sulla base dei costi diretti — Imposizione dei diritti di utilizzo — Costi diretti — Costi totali — Articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 — Assenza di un sistema di incentivi per la riduzione dei costi — Articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 e articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 — Organismo di regolamentazione — Competenze»

I – Introduzione

1. Con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440/CEE [2], come modificata dalla direttiva 2001/12/CE [3] (in prosieguo: la «direttiva 91/440»), degli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14/CE [4], come modificata dalla direttiva 2004/49/CE [5] (in prosieguo: la «direttiva 2001/14»), degli articoli 6, paragrafo 2, 7, paragrafo 3, 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, nonché dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, in combinato con l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440. La Repubblica federale di Germania chiede che il ricorso della Commissione sia respinto.

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 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (GU L 164, pag. 44). Occorre osservare che il titolo della direttiva 2001/14 è stato modificato dall'articolo 30 della direttiva 2004/49/CE. Essa si intitola ormai «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».

2. La presente causa rientra in una serie di ricorsi per inadempimento [6] proposti dalla Commissione nel 2010 e nel 2011, e concernenti l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle direttive 91/440 e 2001/14, in particolare per quanto concerne 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 pronunciarsi per la prima volta sulla liberalizzazione delle ferrovie all'interno dell'Unione europea e, segnatamente, di interpretare quello che si è convenuto di chiamare il «primo pacchetto ferroviario».

3. Quanto alla prima censura, relativa all'indipendenza richiesta nell'esercizio di funzioni essenziali, i problemi giuridici concernenti il diritto dell'Unione in tale causa mi sembrano essere gli stessi, mutatis mutandis, di cui alla causa Commissione/Austria (C-555/10), in quanto i due Stati membri hanno adottato il modello della holding, nella quale le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura sono state delegate ad una società separata in seno ad un gruppo di società, il quale comprende anche delle imprese ferroviarie. Per questo motivo, gli argomenti giuridici dedotti nelle mie conclusioni relative a suddetta causa, presentate in data odierna, valgono anche in relazione alla causa in oggetto, nonostante talune differenze nelle normative nazionali, segnatamente per quanto riguarda i gruppi di società.

4. Per contro, le altre censure presentate dalla Commissione sono inedite rispetto agli altri ricorsi per inadempimento summenzionati.

II – Contesto normativo

A – *Diritto dell'Unione*

5. Il quarto considerando della direttiva 91/440 così recita:

«(...) 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».

6. L'articolo 6, paragrafi 1-3, della direttiva 91/440 stabilisce:

«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.

6 — Si tratta delle cause Commissione/Ungheria (C-473/10); Commissione/Spagna (C-483/10); Commissione/Polonia (C-512/10); Commissione/Grecia (C-528/10); Commissione/Repubblica ceca (C-545/10); Commissione/Austria; (C-555/10); Commissione/Portogallo (C-557/10); Commissione/Francia (C-625/10); Commissione/Slovenia (C-627/10); Commissione/Italia (C-369/11), nonché Commissione/Lussemburgo (C-412/11), pendenti dinanzi alla Corte.

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».

7. L'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 stabilisce:

«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».

8. L'allegato II della direttiva 91/440 menziona l'elenco delle funzioni essenziali previste all'articolo 6, paragrafo 3:

«– 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».

9. I considerando 7, 11, 16, 20, 21, 25, 32-40, 42 e 44 della direttiva 2001/14 illustrano come segue gli obiettivi della direttiva:

«(7) La promozione dell'uso ottimale dell'infrastruttura ferroviaria permetterà di ridurre i costi dei trasporti per la società.

(…)

(11) I sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero consentire un accesso equo e non discriminatorio a tutte le imprese e cercare, per quanto possibile, di soddisfare le esigenze di tutti i tipi di utenti e di traffico in maniera equa e non discriminatoria.

(…)

(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.

(21) Nei sistemi di assegnazione della capacità e di imposizione dei diritti di utilizzo, può tenersi conto del fatto che vari componenti della rete di infrastruttura ferroviaria possono essere stati progettati con riferimento a diverse grandi utenze.

(…)

(25) I sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità di infrastruttura devono tener conto della crescente saturazione e quindi della possibile penuria di capacità.

(…)

(32) È importante ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza che possono insorgere tra le infrastrutture ferroviarie o tra i modi di trasporto a causa di differenze significative nei principi di imposizione dei diritti di utilizzo.

(33) È auspicabile definire tali componenti del servizio d'infrastruttura che sono essenziali per consentire ad un operatore di prestare un servizio e che dovrebbero essere fornite in cambio di diritti minimi di accesso.

(34) Sono auspicabili investimenti nell'infrastruttura ferroviaria ed è opportuno che i sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura forniscano incentivi per i gestori ad effettuare investimenti redditizi.

(35) I sistemi di imposizione del diritto inviano segnali economici all'utenza. È importante che tali segnali inviati alle imprese ferroviarie siano coerenti e le portino a adottare decisioni razionali.

(36) Ai fini di un'idonea ed equa imposizione dei diritti, i gestori dell'infrastruttura devono registrare e determinare il valore delle loro attività e acquisire una buona comprensione dei fattori di costo nell'esercizio dell'infrastruttura.

(37) È auspicabile garantire che si tenga conto dei costi esterni quando sono adottate decisioni sui trasporti.

(38) È importante assicurare che l'imposizione dei diritti di utilizzo per il traffico internazionale sia tale da consentire alle ferrovie di soddisfare le esigenze del mercato; essa dovrebbe pertanto corrispondere al costo effettivamente sostenuto per la gestione del servizio.

(39) Il livello generale di recupero dei costi attraverso l'imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura inciderà sul livello dei contributi statali. Gli Stati membri possono prevedere diversi livelli di recupero generale dei costi attraverso l'imposizione dei diritti, tra cui coefficienti di maggiorazione o un tasso di rendimento accettabili per il mercato bilanciando nel contempo il recupero dei costi con la competitività intermodale del trasporto di merci per ferrovia. È tuttavia auspicabile che ogni sistema di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura consenta l'uso della rete ferroviaria al traffico che è in grado di pagare almeno il costo supplementare che impone alla società.

(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.

(…)

(42) Le riduzioni concesse alle imprese ferroviarie devono essere legate a risparmi effettivi dei costi amministrativi; le riduzioni possono anche essere utilizzate per promuovere un uso efficiente dell'infrastruttura.

(…)

(44) L'assegnazione della capacità è associata ad un costo per il gestore dell'infrastruttura per il quale è richiesto un pagamento».

10. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 così recita:

«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».

11. L'articolo 6 della direttiva 2001/14 prevede quanto segue:

«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».

12. L'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 così recita:

«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».

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

«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».

14. Ai sensi 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».

15. L'articolo 30 della direttiva 2001/14 prevede quanto segue:

«Organismo di regolamentazione:

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 fissati 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.

(….)».

B – *La normativa nazionale*

16. L'articolo 5 bis, paragrafo 2, della legge generale sulle ferrovie (Allgemeines Eisenbahngesetz) del 27 dicembre 1993[7], modificata dalla legge del 29 luglio 2009[8], prevede:

«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».

17. L'articolo 9 bis, paragrafo 1, della legge generale sulle ferrovie stabilisce:

«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 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;

7 — BGBl. I, pag. 2378, 2396.

8 — BGBl. I, pag. 2542; in prosieguo: la «legge generale sulle ferrovie».

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».

18. L'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie prevede:

«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, laddove 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».

19. L'articolo 14 quater della legge generale sulle ferrovie stabilisce:

«(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 vigilanza 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 raccoglierli 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 delle informazioni può rifiutarsi di rispondere a domande la cui risposta esponga esso 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».

20. L'articolo 1 del contratto di controllo e di cessione degli utili, concluso il 1º giugno 1999 fra la Deutsche Bahn AG (in prosieguo: la «DB») e la Deutsche Bahn Netz AG (in prosieguo: la «DB Netz»), stabilisce, nella versione dell'accordo di modifica del 2 maggio 2005:

«Articolo 1 Gestione della DB Netz (...)

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 (...) non può impartire istruzioni che rimettano in discussione tale principio».

21. Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento interno del comitato esecutivo della DB Netz, modificato con effetto a partire dal 9 maggio 2005:

«Articolo 4 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».

III – Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

22. 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 del primo pacchetto ferroviario. Tale Stato membro ha risposto con lettera 25 settembre 2007, nonché, a titolo integrativo, con lettera 14 dicembre 2007.

23. Con lettera 26 giugno 2008, la Commissione ha rilevato delle disparità fra la legislazione ferroviaria tedesca e le direttive 91/440, 95/18/CE[9] e 2001/14, e ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania, invitandola a conformarsi. Con lettera 22 ottobre 2008, tale Stato membro ha risposto a siffatta lettera di diffida.

9 — Direttiva del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 143, pag. 70).

24. Con lettera 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. La Repubblica federale di Germania ha risposto a tale lettera di diffida complementare con lettera datata 17 aprile 2009.

25. Con lettera 9 ottobre 2009, la Commissione ha indirizzato alla Repubblica federale di Germania un parere motivato, nel quale essa invitava tale Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarvisi entro due mesi a decorrere dal ricevimento del parere. Con lettera 3 dicembre 2009, la Repubblica federale di Germania ha risposto al parere motivato, negando l'inadempimento censurato dalla Commissione.

26. Non ritenendo soddisfacente la risposta della Repubblica federale di Germania, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso, pervenuto alla Corte il 26 novembre 2010.

27. Con ordinanza del presidente della Corte 19 maggio 2011, la Repubblica ceca e la Repubblica italiana sono state autorizzate ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.

28. La Commissione, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana sono comparse all'udienza che si è tenuta il 23 maggio 2012.

IV – Motivi e argomenti delle parti

A – *Sulla prima censura, relativa all'indipendenza nell'esercizio delle funzioni essenziali*

1. Argomenti delle parti

29. La Commissione sostiene che l'ente cui è stato conferito l'esercizio delle funzioni essenziali contemplate all'allegato II della direttiva 91/440 deve essere indipendente non solo sul piano giuridico, ma anche sul piano economico, dall'impresa che fornisce i servizi di trasporto ferroviario.

30. 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» [10].

31. 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 la società dipendente, la quale è peraltro il gestore dell'infrastruttura incaricato di esercitare tali 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.

10 — La Commissione si riferisce alle sentenze del 12 luglio 1984, Hydrotherm Gerätebau (170/83, Racc. pag. 2999, punto 11), e del 24 ottobre 1996, Viho/Commissione (C-73/95 P, Racc. pag. I-5457, punto 50).

32. Ora, la Repubblica federale di Germania non avrebbe previsto meccanismi efficaci per garantire l'indipendenza organizzativa e decisionale del gestore dell'infrastruttura DB Netz e l'esercizio indipendente delle funzioni essenziali 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 della direttiva 91/440, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.

33. In primo luogo, la Commissione fa valere 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.

34. Infatti, secondo la Commissione, dall'articolo 5 bis della legge generale sulle ferrovie si evince che l'Eisenbahn-Bundesamt (ufficio federale delle ferrovie; in prosieguo: l'«EBA») 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 della legge generale sulle ferrovie. L'EBA non dispone 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.

35. 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. Le stesse considerazioni varrebbero, peraltro, nel rapporto fra quest'ultima e altre imprese del gruppo che prestano servizi ferroviari, o gli altri enti controllati da suddetta holding.

36. 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 di impartire istruzioni che rimettano in discussione l'indipendenza giuridica e organizzativa della DB Netz per quanto riguarda le decisioni concernenti l'orario di servizio, l'attribuzione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti di utilizzo, siano delle misure di vigilanza che non sono tuttavia sufficienti, da sole, a garantire l'indipendenza delle funzioni essenziali, a evitare i conflitti di interesse e ad affrancare l'ente cui sono affidate le funzioni essenziali dal controllo della holding.

37. In terzo luogo, la Commissione ritiene che i membri del comitato esecutivo della holding e di altre imprese di tale società non devono fare parte del comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali.

38. A suo avviso, infatti, sarebbe difficile far valere che il comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali sia indipendente, sul piano decisionale, dal comitato esecutivo della holding, qualora i due consigli di amministrazione siano composti dalle stesse persone. La Commissione sottolinea che nessuna disposizione di legge osta al verificarsi di una siffatta situazione.

39. In quarto luogo, nessuna disposizione impedirebbe agli amministratori dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali e ai quadri superiori incaricati delle funzioni essenziali 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.

40. Infatti, disposizioni del genere non esistono in Germania e, nella prassi, numerosi dirigenti della DB Netz si sarebbero trasferiti alla holding o ad altre controllate.

41. In quinto luogo, la Commissione sostiene che il consiglio d'amministrazione dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali 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.

42. 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 dovrebbero indicare chiaramente che i contatti con la holding e con le altre società da essa controllate siano circoscritti alle comunicazioni ufficiali collegate all'esercizio delle funzioni essenziali. L'accesso ai sistemi informatici dovrebbe essere protetto in maniera tale da assicurare l'indipendenza delle funzioni essenziali.

43. Il governo tedesco 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 con l'allegato II di tale direttiva.

44. Il governo tedesco sostiene che i criteri di esame relativi alla prova dell'indipendenza previsti all'allegato 5 del documento di lavoro SEC(2006) 530 dei servizi della Commissione [11] non coincidono con le disposizioni vincolanti pertinenti nella specie, fissate dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, dall'allegato II della direttiva 91/440, nonché dagli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14. Inoltre, tale documento non sarebbe stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e non costituirebbe un atto giuridico vincolante. Di conseguenza, ad esso non si potrebbe ricorrere nell'ambito del presente procedimento.

45. Quanto, in primo luogo, al controllo da parte di un'autorità indipendente, il governo tedesco ritiene che, in conformità della legge generale sulle ferrovie, l'EBA abbia, inter alia, la possibilità di adottare le misure necessarie per rimediare alle violazioni constatate e prevenire violazioni future a tale legge e alle sue disposizioni di applicazione. L'EBA potrebbe anche disporre modifiche che interessano il rapporto giuridico fra il gestore dell'infrastruttura e la holding, segnatamente per quanto riguarda le questioni legate all'organizzazione del gruppo, qualora sia certo che tali modifiche servano a garantire l'indipendenza delle funzioni elencate dalla legge generale sulle ferrovie.

46. Il governo tedesco sostiene parimenti che l'EBA è tenuta ad esaminare i reclami nell'ambito dell'esercizio regolare del suo potere discrezionale. Al contrario, il diritto, per un concorrente, di esigere in giudizio un intervento dell'EBA a causa di un'asserita violazione delle disposizioni relative alla separazione giuridica sarebbe, in linea di principio, estraneo al sistema tedesco della tutela amministrativa dei diritti individuali, nell'ambito del quale può essere invocata unicamente la violazione di diritti soggettivi di natura pubblicistica, mentre il cittadino non ha la possibilità di avviare un procedimento al fine di ottenere un'applicazione obiettiva del diritto.

47. La legge generale sulle ferrovie conferirebbe tuttavia al concorrente strumenti efficaci per assicurare la protezione dei suoi diritti individuali. I concorrenti potrebbero pertanto esigere un intervento della Bundesnetzagentur (Agenzia federale per le reti), qualora ritengano che il loro diritto ad un accesso non discriminatorio all'infrastruttura sia stato leso da decisioni adottate da un'impresa di infrastruttura ferroviaria. Gli interessi dei concorrenti e, indirettamente, quelli della concorrenza, verrebbero pertanto presi in considerazione.

11 — Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione del primo pacchetto ferroviario [COM(2006) 189 def.].

48. In secondo luogo, il governo tedesco fa valere che le disposizioni di cui all'articolo 9 bis della legge generale sulle ferrovie soddisfano pienamente i requisiti fissati dal diritto dell'Unione quanto all'indipendenza fra la holding e l'ente cui è affidato l'esercizio di funzioni essenziali. Esso deduce che esiste una separazione sul piano contabile, operativo, e, infine, del diritto societario, la quale finirebbe per garantire l'indipendenza necessaria.

49. In terzo luogo, il governo tedesco sostiene che la Commissione non si fonda su alcuna delle disposizioni delle direttive di cui trattasi per concludere nel senso che i membri del comitato esecutivo della holding e di altre imprese di suddetta società non devono far parte del comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali.

50. Esso ritiene che il contratto di controllo e di cessione degli utili e il regolamento interno del comitato esecutivo della DB Netz garantiscano totalmente l'indipendenza decisionale, giuridica e organizzativa della DB Netz per quanto attiene alle decisioni relative alla ripartizione delle linee ferroviarie e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. Inoltre, i doppi incarichi non osterebbero all'indipendenza, in quanto, in conformità del diritto delle società tedesco, ciascun membro del comitato esecutivo sarebbe tenuto, persino in caso di doppio incarico, a difendere gli interessi della società della quale egli si occupa concretamente.

51. In quarto luogo, quanto all'assenza di periodi transitori invocata dalla Commissione, il governo tedesco rammenta che né l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 né gli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 forniscono ragioni giuridiche per siffatti periodi transitori, i quali non sono giustificati neanche dalle disposizioni della normativa dell'Unione relativa alle ferrovie. Neppure il raffronto con le disposizioni applicabili ai settori dell'elettricità e del gas sarebbe pertinente, in quanto tali disposizioni sono state adottate solo di recente, e non per il settore delle ferrovie.

52. In quinto luogo, il governo tedesco ritiene che dalle direttive del primo pacchetto ferroviario non si evinca che la nomina e la revoca dei membri degli organi direttivi dovrebbero avvenire sotto il controllo di un'autorità indipendente, come la Commissione tenta di imporre applicando in via analogica disposizioni di altri settori nei quali, contrariamente al settore ferroviario, esistono disposizioni esplicite concernenti le nomine.

53. In sesto luogo, il governo tedesco sostiene che l'organizzazione dei sistemi informatici della DB Netz soddisfa pienamente il requisito dell'indipendenza giuridica e organizzativa quanto alle decisioni determinanti per l'accesso alle linee ferroviarie e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. L'accesso ai dati utili è subordinato alla concessione dei diritti di accesso da parte della DB Netz.

54. Il governo italiano interviene nel procedimento unicamente a sostegno degli argomenti presentati dal governo tedesco in relazione alle questioni sollevate dalla prima censura del ricorso.

55. Il governo italiano 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.

56. Esso sottolinea che la Commissione, per quanto riguarda il modello della holding, adotta un approccio contraddittorio pervenendo ad una presunzione di incompatibilità, nella misura in cui, pur se legalmente riconosciuto, tale modello sarebbe compatibile con la direttiva solo nell'ipotesi in cui la holding non detenga o non eserciti alcuna delle prerogative proprie di una siffatta holding.

57. La normativa non avrebbe assolutamente intesto 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.

58. Il governo italiano, tanto alla luce del testo che della finalità della normativa, contesta l'interpretazione proposta dalla Commissione allorché essa ritiene che le funzioni essenziali dovrebbero essere attribuite ad enti esterni al gruppo al quale appartiene un'impresa ferroviaria.

2. Esame della prima censura

59. Come già rilevato nelle mie conclusioni presentate nella causa Commissione/Austria (C-555/10), non è possibile dedurre dall'obbligo di indipendenza dell'organismo cui sono affidate funzioni essenziali, previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, nonché dagli articoli 4, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, un obbligo incombente agli Stati membri che hanno adottato il modello della holding, la cui compatibilità con siffatti requisiti non è di per sé messa in discussione dalla Commissione, di adottare misure legislative, regolamentari o convenzionali corrispondenti all'interpretazione contenuta all'allegato 5 del documento di lavoro SEC(2006) 530 dei servizi della Commissione, menzionato in precedenza.

60. Ora, un documento di lavoro dei servizi della Commissione non può sostituire né completare una direttiva e le sue disposizioni. È vero che un documento del genere può esprimere l'opinione della Commissione o, più precisamente, quella dei «servizi della Commissione», ma il suo valore normativo, se esiste, non è neppure paragonabile a quello delle «comunicazioni» della Commissione, previste dal Trattato FUE e pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* in tutte le lingue. Gli obblighi incombenti agli Stati membri devono risultare dal testo della direttiva, interpretato in conformità dei suoi obiettivi [12].

61. Pertanto, nell'ambito di un ricorso concernente la trasposizione erronea o incompleta delle summenzionate disposizioni della direttiva 2001/14, alla Repubblica federale di Germania non può essere rimproverata la mancata adozione di norme specifiche:

— intese a consentire all'organismo di regolamentazione di controllare il rispetto degli obblighi di indipendenza dell'organismo incaricato della determinazione dei diritti o persino la ripartizione della capacità;

— che vietino ai membri del comitato esecutivo della holding e di altre imprese di suddetta holding di far parte del comitato esecutivo dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali;

— che fissino dei periodi di carenza che impediscono agli amministratori dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali e ai dirigenti ai quali sono affidate delle funzioni essenziali di accettare, per un numero ragionevole di anni, qualsiasi posto dirigenziale di alto livello in seno alla holding o ad altri enti da questa controllati;

— che definiscano condizioni chiare applicabili alla nomina dei membri del consiglio di amministrazione dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali e subordino la loro nomina e la loro revoca al controllo di un'autorità indipendente, e

— che esigano che l'ente cui sono affidate funzioni essenziali disponga di personale proprio e sia situato in ambienti separati, e che stabiliscano delle restrizioni applicabili alle comunicazioni fra il proprio personale e gli altri enti controllati dalla holding.

62. Sottolineo che il ricorso non riguarda l'erronea applicazione delle direttive 91/440 e 2001/14. La Commissione non ha fornito prove concrete che dimostrano che il requisito dell'indipendenza dell'ente cui sono affidate funzioni essenziali non viene soddisfatto nella pratica.

12 — V. sentenza del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann (14/83, Racc. pag. 1891).

63. Mi sembra che la normativa tedesca consenta un controllo più esteso in seno ad un gruppo di imprese rispetto a quello esistente in Austria. I gruppi possono dunque essere giuridicamente più integrati che in Austria. Di conseguenza, i diversi divieti sono stati iscritti in atti di diritto privato per impedire il ricorso alle possibilità previste dalla legislazione [13].

64. Per questi motivi, suggerisco alla Corte di respingere la prima censura della Commissione.

B – *Sulla seconda censura, relativa all'imposizione dei diritti di utilizzo*

1. Argomenti delle parti

65. La Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania non abbia ottemperato agli obblighi ad essa incombenti in virtù degli articoli 7, paragrafo 3, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

66. Essa fa valere che l'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie, mediante il quale la Repubblica federale di Germania ha trasposto tali disposizioni, presenta delle lacune. Effettivamente, tale norma non consentirebbe sempre di determinare con certezza se e quando occorra applicare il principio dei costi diretti, previsto all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 o il principio dei costi totali previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

67. Inoltre, rileva la medesima, anche se la Repubblica federale di Germania ha apparentemente optato per il principio dei costi totali, essa ha tuttavia omesso di soddisfare integralmente le condizioni necessarie all'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, e segnatamente di precisare le circostanze in presenza delle quali è opportuno effettuare un test della capacità del mercato di sopportare i costi, test che sarebbe necessario al fine di verificare se tutti i segmenti di mercato possano sopportarli.

68. Il governo tedesco ritiene che, quanto alla considerazione della competitività, le disposizioni tedesche soddisfino pienamente i requisiti di cui all'articolo 8, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2001/14. In effetti, la direttiva 2001/14 non esigerebbe, quanto al test della capacità di sopportare i costi, che la valutazione della competitività venga effettuata in relazione a ciascun segmento di mercato. L'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie, il quale ha trasposto tale articolo della direttiva 2001/14, si limiterebbe ad obbligare i destinatari di tale disposizione, in conformità con il testo e lo scopo di suddetta direttiva, a garantire la competitività, in particolare per il trasporto ferroviario internazionale di merci. Il diritto nazionale soddisferebbe pertanto i requisiti e gli obiettivi di tale direttiva.

69. Il governo tedesco osserva inoltre che i costi possono 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.

70. Il governo tedesco respinge l'affermazione della Commissione, secondo la quale la normativa tedesca non prevedrebbe una definizione dei segmenti di mercato previsti dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14. Esso sostiene di garantire pienamente l'effetto utile di tale obiettivo normativo all'articolo 14, paragrafo 4, terza frase, della legge generale sulle ferrovie. Inoltre, si evincerebbe dalle disposizioni relative all'indipendenza nell'ambito della fissazione del prezzo che la normativa

13 — V. il contratto cit. al paragrafo 20 delle presenti conclusioni e il regolamento interno cit. supra, paragrafo 21.

dell'Unione lascerebbe alle imprese che operano sul mercato il compito di valutare la capacità contributiva della domanda. Infine, l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 non prevedrebbe espressamente alcun requisito più ampio, e segnatamente un obbligo di informazione delle imprese di trasporto, in materia di procedura e di controllo.

71. Il governo ceco condivide gli argomenti del governo tedesco in favore della corretta attuazione delle disposizioni citate dalla Commissione, e ciò in relazione sia all'insieme delle 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.

72. In particolare per quanto concerne la violazione dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, il governo ceco ritiene che occorra chiarire la nozione di costi direttamente imputabili all'esercizio del servizio ferroviario, al fine di verificare se le summenzionate disposizioni siano state violate o meno.

2. Esame della seconda censura

73. La normativa dell'Unione concernente i diritti percepiti dal gestore dell'infrastruttura non è semplice. Infatti, secondo la direttiva 2001/14, esso può esigere i diritti nella maniera seguente:

— ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, esso percepisce, per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea, diritti pari al costo direttamente legato all'esercizio del servizio ferroviario;

— ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 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;

— ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura possono essere modificati per tener conto dei costi ambientali;

— ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura possono essere applicati coefficienti di maggiorazione;

— ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, il gestore dell'infrastruttura può aumentare i diritti sulla base dei costi a lungo termine di progetti di investimento specifici, e

— ai sensi dell'articolo 12, primo comma, il gestore dell'infrastruttura può applicare un diritto adeguato per la capacità richiesta ma non utilizzata.

74. Nell'ambito dell'imposizione dei diritti istituito dallo Stato membro, spetta al gestore dell'infrastruttura determinare i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura, provvedendo a che il sistema di imposizione di diritti in vigore si basi sugli stessi principi per tutta la sua rete (articolo 4, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2001/14). Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, per impedire discriminazioni, occorre garantire che i diritti medi e marginali di ogni gestore dell'infrastruttura per usi equivalenti della sua infrastruttura siano comparabili e che i servizi comparabili sullo stesso segmento di mercato siano soggetti agli stessi diritti. Il gestore dell'infrastruttura deve dimostrare nel prospetto informativo della rete che il sistema di imposizione dei diritti soddisfa questi requisiti.

75. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, gli Stati membri stabiliscono le modalità 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 [14]. Ai sensi del paragrafo 5 del medesimo articolo, è stabilito un metodo di imputazione dei costi. Gli Stati membri possono richiedere per esso un'autorizzazione preventiva.

76. Ritengo che le disposizioni della direttiva 2001/14 presentino un sistema complesso che definisce dei fattori che devono essere presi in considerazione in sede di determinazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, gli obiettivi che il sistema mira a realizzare [15], nonché le rispettive competenze dello Stato membro, del gestore dell'infrastruttura e dell'organismo di regolamentazione previsto dall'articolo 30 di suddetta direttiva.

77. Quanto al livello ammissibile dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, la direttiva 2001/14 definisce un minimo, corrispondente al costo direttamente legato alla gestione dell'infrastruttura (articolo 7, paragrafo 3) [16], e un massimo, risultante dai costi totali del gestore dell'infrastruttura (articolo 8, paragrafo 1). In tale forbice, il diritto può tenere conto del criterio della penuria di capacità nei periodi di congestione (articolo 7, paragrafo 4), dei costi ambientali esterni (articolo 7, paragrafo 5), nonché degli investimenti specifici consentiti per il miglioramento dell'infrastruttura (articolo 8, paragrafo 2). Inoltre, è possibile applicare delle riduzioni (articolo 9).

78. Quanto ai ruoli rispettivi dello Stato e del gestore dell'infrastruttura, occorre rilevare che è lo Stato che fissa il quadro dell'imposizione dei diritti di utilizzo e che è responsabile di fornire il finanziamento al fine di assicurare l'equilibrio dei conti del gestore dell'infrastruttura. Tuttavia, lo Stato può procedere al pieno recupero dei costi dell'infrastruttura applicando delle 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 imputabile all'esercizio del servizio ferroviario, più un tasso di rendimento.

79. Per contro, è il gestore dell'infrastruttura che fissa i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. Si evince dal dodicesimo considerando della direttiva 2001/14 che i sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità sono intesi ad incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura nell'ambito stabilito dagli Stati membri. Una siffatta ottimizzazione da parte dell'imposizione non mi sembra possibile, a meno che, nell'ambito del sistema di imposizione dei diritti di utilizzo, non venga lasciato al gestore dell'infrastruttura un certo grado di flessibilità, espressamente previsto dal ventesimo considerando. Lo stesso vale per le competenze del gestore dell'infrastruttura di cui agli articoli 8, paragrafo 2, e 9 della direttiva 2001/14, ai fini della maggiorazione o della riduzione dei diritti.

80. In effetti, la lettura dei testi pertinenti dimostra che la direttiva 2001/14 prevede, in materia di imposizione dei diritti di utilizzo, un ambito riservato al gestore dell'infrastruttura. Nei confronti dello Stato, il limite superiore di tale ambito è definito dall'esigenza di un grado di flessibilità nel quadro dell'imposizione dei diritti di utilizzo, inteso a consentire di farne uso in quanto strumento di gestione [17]. Nei confronti degli operatori non indipendenti, il limite inferiore di tale ambito è quello al di qua del quale inizia l'ambito della «riscossione» [18].

14 — V., al riguardo, paragrafo 36 e segg. delle mie conclusioni nella causa Commissione/Spagna, cit.

15 — Il fatto che le disposizioni della direttiva 2001/14 concernenti l'imposizione dei diritti di utilizzo costituiscano un insieme particolarmente complesso di obiettivi diversi di natura economica e sociale è avvalorato dalla lettura dei considerando 7, 11, 16, 20, 21, 25, 32, 34-42 nonché 44 di suddetta direttiva. V. paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

16 — L'interpretazione di tale nozione costituisce parimenti oggetto delle cause Commissione/Polonia (C-512/10), e Commissione/Repubblica ceca (C-545/10).

17 — V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Spagna, cit.

18 — V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Ungheria, cit.

81. Ora, si evince dall'economia generale di suddetta direttiva che essa suggerisce, per il gestore dell'infrastruttura, in materia di imposizione dei diritti di utilizzo, un ruolo che comprende scelte che esigono un margine di valutazione per quanto attiene alla metodologia da applicare e alla coordinazione dei diversi obiettivi normativi, non sempre scevri da contraddizioni. Siffatte scelte possono poggiare solo su uno studio di mercato attinente, ad esempio, alla definizione dei segmenti di mercato, per sapere se «il mercato lo consente».

82. Di conseguenza, a mio avviso, la valutazione degli inadempimenti concernenti la trasposizione della direttiva 2001/14 nell'ambito della presente censura [19] deve poggiare su un'analisi globale della normativa di cui alla suddetta direttiva concernente i diritti di utilizzo dell'infrastruttura.

83. Quanto all'argomento della Commissione, secondo il quale l'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie presenterebbe alcune lacune, in quanto tale disposizione non consentirebbe sempre di determinare con certezza se e quando occorra applicare il principio dei costi diretti, previsto dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 oppure il principio dei costi totali, previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, rilevo che tale argomento mi sembra fondato su una falsa dicotomia. Come osservato in precedenza, a mio avviso siffatta direttiva prevede non due metodi alternativi, bensì una forbice che consta di un minimo, ossia il costo direttamente imputabile, e di un massimo, corrispondente all'importo totale dei costi del gestore dell'infrastruttura. Fra questi due estremi, il gestore può applicare dei criteri di imposizione supplementari previsti da tale direttiva, nonché delle riduzioni secondo le condizioni della direttiva 2001/14 e, eventualmente, un ambito dei principi di imposizione dei diritti adottato dallo Stato membro.

84. Ora, non ritengo che, per evitare la dichiarazione di inadempimento, gli Stati membri, per ridurre il margine del quale beneficia il gestore dell'infrastruttura in sede di determinazione dei diritti, debbano fissare regole di imposizione più dettagliate, o persino più concrete, rispetto a quelle che riproducono nel diritto nazionale i requisiti normativi corrispondenti a quelli previsti dal legislatore dell'Unione. L'impiego della nozione di ambito dei principi di imposizione dei diritti dimostra, a mio avviso, che essi possono farlo entro un certo limite, ma solo nel rispetto dell'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4 della direttiva 91/440 [20].

85. L'articolo 14, paragrafo 4, della legge generale sulle ferrovie, che adotta come punto di partenza, ma senza farne una regola assoluta, il pieno recupero dei costi dell'infrastruttura, pur consentendo l'accesso al mercato, in contrapposizione alla compensazione dei costi direttamente imputabili alla gestione, mi sembra definire il grado di flessibilità del gestore dell'infrastruttura in materia di imposizione dei diritti di utilizzo nel rispetto fedele dei requisiti di cui alla direttiva 2001/14. Più precisamente, la disposizione nazionale consente al gestore dell'infrastruttura di operare una distinzione sia in funzione dei servizi di trasporto dei passeggeri a lunga o a breve distanza, o dei servizi ferroviari di trasporto merci, sia in funzione dei segmenti di mercato all'interno di siffatti servizi di trasporto. Non ritengo che la trasposizione delle disposizioni pertinenti della direttiva 2001/14 obbligasse lo Stato membro a stabilire norme più dettagliate al riguardo, ma penso che quest'ultimo possa affidare al gestore dell'infrastruttura il compito di trasporle in maniera più concreta, o persino di applicarle, soprattutto per quanto riguarda l'esame della capacità economica di un segmento del mercato.

86. Per questi motivi, suggerisco alla Corte di respingere la seconda censura della Commissione.

19 — La stessa analisi vale parimenti in relazione alla terza censura.

20 — V. parimenti, al riguardo, causa Commissione/Repubblica ceca (C-545/10).

C – *Sulla terza censura, relativa al sistema di incentivi*

1. Argomenti delle parti

87. La Commissione sostiene che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 non è stato trasposto nel diritto tedesco. A suo avviso, nessuno dei meccanismi menzionati dal governo tedesco indurrebbe il gestore dell'infrastruttura a limitare i costi legati al servizio di infrastruttura o il livello dei diritti di accesso. Inoltre, le convenzioni concluse in materia di prestazione e finanziamento non conterrebbero alcuna disposizione, la quale preveda una riduzione dei costi di infrastruttura e dell'imposizione dei diritti di utilizzo.

88. Il governo tedesco 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. Esso 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, della direttiva 2001/14 sarebbe soggetto alla riserva del rispetto dei requisiti in materia di sicurezza e di miglioramento della qualità del servizio dell'infrastruttura.

89. Suddetto governo 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. L'equilibrio globale dovrebbe pertanto essere regolato in modo da assicurare il conseguimento dell'obiettivo a lungo termine, consistente nell'assicurare un equilibrio fra il gettito dei diritti e i costi di infrastruttura.

90. Il governo tedesco 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, della direttiva 2001/14 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 suddetta direttiva.

91. La LuFV imporrebbe infatti, in particolare ai gestori dell'infrastruttura, numerosi obblighi in materia di garanzia della qualità e di informazione; i suoi requisiti qualitativi sarebbero strutturati in maniera tale da assicurare un miglioramento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria nel corso degli anni; essa limiterebbe gli aiuti dello Stato federale per investimenti di sostituzione ad un importo annuale di EUR 2,5 miliardi e obbligherebbe i gestori dell'infrastruttura a prevedere mezzi finanziari propri per la manutenzione dei binari.

92. Infine, 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 costituirebbe per la DB Netz una motivazione autonoma ed efficace per diminuire i propri costi.

2. Esame della terza censura

93. La discussione delle parti sulla terza censura mi sembra complessa e le relative questioni poco trasparenti.

94. Ciò premesso, la posizione della Commissione può, a mio avviso, essere sintetizzata nel senso che la Repubblica federale di Germania non indurrebbe il gestore dell'infrastruttura né a limitare i costi legati al servizio di infrastruttura né a ridurre il livello dei diritti di accesso.

95. Interpreto la posizione della Repubblica federale di Germania nel senso che la LuFV costituisce, a suo avviso, un sistema efficace di incentivi alla diminuzione dei costi di fornitura dell'infrastruttura. Quanto ai diritti di accesso, tale Stato membro mi sembra affermare, in sostanza, che la direttiva 2001/14 non impone agli Stati membri l'adozione di incentivi a parte intesi a ridurre i diritti di accesso, ma esige che tale obiettivo venga perseguito indirettamente, mediante incentivi idonei a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura.

96. Quanto al primo capo di tale motivo, relativo ai costi di fornitura dell'infrastruttura, rilevo anzitutto che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, la disposizione di cui al paragrafo 2 di questo articolo può essere attuata attraverso un contratto concluso tra l'autorità competente e il gestore dell'infrastruttura, per un periodo minimo di tre anni, che contempli contributi statali. La LuFV mi sembra soddisfare tale requisito formale.

97. Osservo che la LuFV limita gli aiuti dello Stato federale ad una somma annua fissa, che prescinde dall'inflazione, e obbliga quindi il gestore dell'infrastruttura a migliorare l'efficacia, in quanto esso resta soggetto agli standard di qualità, i quali possono sia rimanere stabili sia essere rafforzati. Inoltre, il gestore è tenuto a fornire annualmente un importo minimo per degli investimenti di sostituzione. Il gestore è peraltro obbligato ad impiegare i propri mezzi per la manutenzione della rete, e ciò in maniera tale da garantire una qualità analoga per dei costi ridotti.

98. Le misure contenute nella LuFV mi sembrano idonee ad indurre il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura. Ora, la terza censura della Commissione potrebbe essere accolta solo se l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 esigesse dagli Stati membri che essi adottino sempre incentivi separati al fine di ridurre il livello dei diritti di accesso.

99. Secondo la Commissione, un siffatto obbligo incombe sugli Stati membri a prescindere dalla redditività della gestione dell'infrastruttura. In altre parole, anche qualora il gestore dell'infrastruttura non fosse in grado di recuperare tutti i costi di fornitura dell'infrastruttura, lo Stato membro sarebbe obbligato a indurlo a trasferire una parte delle eccedenze provenienti dall'aumento dell'efficienza sugli utenti della rete.

100. È vero che la posizione della Commissione è supportata dal testo dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, il quale menziona sia i costi di fornitura dell'infrastruttura sia il livello dei diritti di accesso. Cionondimeno, ai sensi del quarantesimo considerando, «è (…) necessario fornire incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi e gestire in modo efficiente la loro infrastruttura». Solo i costi vi vengono menzionati.

101. A mio avviso, l'interpretazione della Commissione non è plausibile alla luce dell'economia generale dell'articolo 6 della direttiva 2001/14. Infatti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, «[f]atto 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» [21].

21 — V., parimenti, trentanovesimo considerando della direttiva 2001/14, cit. al paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

102. Ora, l'interpretazione della Commissione obbliga lo Stato a finanziare l'infrastruttura anche qualora, grazie al miglioramento dell'efficacia incentivata dallo Stato membro, il gestore dell'infrastruttura abbia realizzato delle eccedenze che può utilizzare al fine di conseguire un equilibrio della contabilità invece di dedicarle alla riduzione dei diritti di accesso.

103. Inoltre, supponendo che la contabilità del gestore sia in equilibrio, le disposizioni del capo II della direttiva 2001/14 sull'imposizione dei diritti di utilizzo, fondate sul principio dell'imposizione basata sui costi, sono suscettibili di comportare, a lungo termine, che le riduzioni del livello dei diritti di accesso risultino automaticamente dalle riduzioni dei costi di fornitura dell'infrastruttura.

104. Per questi motivi, suggerisco alla Corte di respingere la terza censura della Commissione.

D – *Sulla quarta censura, relativa alle competenze dell'organismo di regolamentazione*

1. Argomenti delle parti

105. La Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni di cui all'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, in combinato con l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440.

106. 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 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.

107. 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.

108. 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.

109. Il governo tedesco fa valere che l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 non esige una competenza dell'organismo di regolamentazione per ottenere delle informazioni in assenza di qualsivoglia motivo o sospetto. 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.

110. Parimenti, l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 non conferirebbe all'organismo di regolamentazione dei diritti di ottenere informazioni o di infliggere delle sanzioni nel settore della vigilanza della concorrenza.

2. Esame della quarta censura

111. Quanto all'articolo 10, paragrafo 7, primo comma, della direttiva 91/440, tale disposizione obbliga gli Stati membri a prevedere che l'organismo di regolamentazione istituito a norma dell'articolo 30 della direttiva 2001/14 vigili sulla concorrenza nei mercati ferroviari, a meno che tale compito non venga affidato ad un altro organismo che goda di uguale indipendenza.

112. Secondo la Commissione, avuto riguardo a tale compito, si evince che l'organismo, a prescindere da reclami concreti o da un sospetto concreto di infrazioni alle direttive, deve essere autorizzato ad interrogare le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura, ed essere munito del diritto di obbligarli a rispondere dietro la minaccia di sanzioni adeguate.

113. Secondo una giurisprudenza consolidata, gli Stati membri sono tenuti a creare le strutture amministrative necessarie all'applicazione delle direttive e a prevedere delle sanzioni adeguate agli obblighi da esse previsti, persino in assenza di disposizioni di diritto dell'Unione a ciò intese. Questa giurisprudenza sembra supportare la censura della Commissione [22].

114. Tuttavia, l'obbligo dello Stato membro che la Commissione tenta di desumere dall'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, in materia di vigilanza della concorrenza, porta di fatto a concedere all'organismo di regolamentazione dei poteri che l'autorizzano ad avviare inchieste settoriali. Ora, a mio avviso, la tradizione legislativa del diritto comunitario della concorrenza ha sempre seguito il principio che vuole che tali poteri siano definiti in maniera espressa e precisa dal legislatore dell'Unione [23].

115. Per questo motivo, e poiché il suddetto articolo 10, paragrafo 7, non fa alcuna menzione di inchieste effettuate dall'organismo di regolamentazione, ritengo che alla Repubblica federale di Germania non possa essere addebitata la mancata previsione, nella sua legislazione, di siffatti poteri istruttori e sanzionatori dei quali l'organismo di regolamentazione disporrebbe, a prescindere da reclami concreti o da un sospetto concreto di infrazioni alle direttive.

116. Quanto all'articolo 30 della direttiva 2001/14, si evince dal suo paragrafo 4 che l'organismo di regolamentazione ha la facoltà di chiedere le informazioni utili al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione; tali informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi. Ai sensi del paragrafo 5, secondo comma, dello stesso articolo, le decisioni dell'organismo di regolamentazione sono vincolanti per tutte le parti cui sono destinate.

117. Secondo la Commissione, l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 obbligherebbe gli Stati membri a prevedere poteri istruttori e sanzionatori, opponibili anche a tutte le imprese ferroviarie, nell'ambito della vigilanza della concorrenza di cui all'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440. Non condivido tale punto di vista.

22 — V. sentenze del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann, cit.; del 26 settembre 1996, Allain (C-341/94, Racc. pag. I-4631); del 23 gennaio 1997, Pastoors e Trans-Cap (C-29/95, Racc. pag. I-285), nonché dell'8 luglio 1999, Nunes e de Matos (C-186/98, Racc. pag. I-4883).

23 — V., in tal senso, le disposizioni del capo V del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1).

118. Come osservato in precedenza, un obbligo degli Stati membri di prevedere poteri istruttori e sanzionatori nell'ambito della vigilanza della concorrenza non può essere desunto dall'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, considerato isolatamente. Tale interpretazione è avvalorata dal fatto che il secondo comma di suddetto articolo 10, paragrafo 7, non contiene alcun riferimento, né esplicito né implicito, al paragrafo 4 dell'articolo 30 della direttiva 2001/14[24]. Ora, nell'ambito della vigilanza della concorrenza di cui all'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14 non sembra applicabile.

119. Per contro, l'articolo 30 della direttiva 2001/14 non esige che l'organismo di regolamentazione disponga di poteri istruttori e sanzionatori nell'ambito della vigilanza della concorrenza nelle situazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale articolo. Infatti, la sfera di applicazione di suddetto articolo si limita alle questioni dell'accesso equo e non discriminatorio, e più esattamente al trattamento dei richiedenti e al controllo dei diritti, in conformità dei suoi paragrafi 2 e 3. Tale materia copre, di per sé, l'obiettivo consistente nel consentire una concorrenza leale nella fornitura dei servizi ferroviari, menzionata al sedicesimo considerando di tale direttiva. Ora, la facoltà dell'organismo di regolamentazione di chiedere le informazioni utili di cui al paragrafo 4 di suddetto articolo è soggetta agli stessi limiti.

120. Per questi motivi, suggerisco alla Corte di respingere la quarta censura della Commissione.

V – Sulle spese

121. Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

122. Dal momento che la Repubblica federale di Germania ha chiesto la condanna della Commissione alle spese, si dovrà accogliere tale domanda se, come suggerisco, il ricorso per inadempimento sarà respinto in toto.

123. Conformemente all'articolo 69, paragrafo 4, primo comma, del regolamento di procedura, la Repubblica ceca e la Repubblica italiana, le quali hanno chiesto l'autorizzazione ad intervenire nella presente causa, sopporteranno le proprie spese.

VI – Conclusione

124. Avendo riguardo alle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di statuire come segue:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.

3) La Repubblica ceca e la Repubblica italiana sopportano le proprie spese.

24 — Tale comma si riferisce implicitamente ai paragrafi 2, 3, 5 e 6 dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, nonché esplicitamente al paragrafo 6 di suddetto articolo.