Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

28 febbraio 2013*

«Inadempimento di uno Stato — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria — Imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura — Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE — Trasposizione incompleta»

Nella causa C-473/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 29 settembre 2010,

Commissione europea, rappresentata da H. Støvlbæk, B. Simon e A. Sipos, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Ungheria, rappresentata da M. Fehér, G. Koós e K. Szíjjártó, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

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

Repubblica di Polonia, rappresentata da M. Szpunar, B. Majczyna e M. Laszuk, in qualità di agenti,

intervenienti,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

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

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

* Lingua processuale: l'ungherese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi:

— all'articolo 6, paragrafo 3, e all'allegato II della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 237, pag. 25) come modificata dalla direttiva 2006/103/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU L 363, pag. 344; in prosieguo: la «direttiva 91/440»), e

— agli articoli 4, paragrafo 2, 14, paragrafo 2, 6, paragrafi 1 e 2, 7, paragrafo 3, 8, paragrafo 1, e 11 della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (GU L 75, pag. 29), come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (GU L 315, pag. 44; in prosieguo: la «direttiva 2001/14»),

l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù di tali disposizioni.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 prevede che:

«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».

3 L'elenco delle funzioni essenziali di cui all'articolo 6, paragrafo 3, figurante all'allegato II della direttiva 91/440, è cosi redatto:

«– 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».

4 I considerando undicesimo, quindicesimo e ventesimo, della direttiva 2001/14 sono formulati come segue:

«(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.

(...)

(15) È auspicabile prevedere incentivi per le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura affinché riducano al minimo le perturbazioni della rete e ne migliorino l'efficienza.

(...)

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

5 L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14 dispone che:

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

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

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

6 Ai termini dell'articolo 6, paragrafi 1, primo comma, e 2, di detta direttiva:

«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.

(…)

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».

7 L'articolo 7, paragrafo 3, della medesima direttiva prevede quanto segue:

«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 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».

9 L'articolo 14, paragrafo 2, di detta direttiva dispone che:

«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».

Il diritto ungherese

10 La legge XCV del 1993, relativa alle ferrovie, ha istituito, nel 2004, un organismo indipendente dalle compagnie ferroviarie, il Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (in prosieguo: il «VPE»).

11 Ai sensi dell'articolo 62 della legge CLXXXIII del 2005 sul trasporto ferroviario (2005 évi CLXXXIII törvény a vasúti közlekedésről, *Magyar Közlöny* 2005/172; in prosieguo: la «legge sul trasporto ferroviario»), le funzioni di assegnazione delle linee ferroviarie e di imposizione dei diritti di utilizzo spettano al VPE.

12 L'articolo 28, paragrafo 1, di suddetta legge sul trasporto ferroviario così recita:

«In nome dello Stato, il ministro si impegna per contratto – d'accordo con il ministro responsabile per il bilancio – a finanziare le spese riconosciute giustificate, sostenute nell'ambito della gestione della rete da parte dell'impresa ferroviaria incaricata della gestione della rete ferroviaria nazionale e delle sue pertinenze, nonché delle reti ferroviarie regionali e delle loro pertinenze, non coperte dal diritto di accesso alla rete ferroviaria né dalle altre operazioni di tale impresa. I termini di tale contratto devono essere formulati in maniera tale da incoraggiare il gestore della rete a ridurre i suoi oneri di gestione, nonché i diritti di accesso alla rete, senza tuttavia nuocere né alla sicurezza del trasporto né alla qualità del servizio».

13 L'articolo 31, paragrafo 2, lettera b), della medesima legge prevede che «nell'interesse della sicurezza del traffico ferroviario (…), il gestore dell'infrastruttura – fino alla cessazione della situazione di pericolo – ha il diritto di chiudere le reti ferroviarie, o le tratte di rete ferroviaria minacciate da tale pericolo, nonché di sopprimere le linee ferroviarie date in concessione sulle tratte interessate, informando l'amministrazione competente per il tragitto interessato qualora siffatta chiusura interessi un passaggio a livello».

14 L'articolo 55, paragrafo 8, di detta legge stabilisce:

«Qualora sia prevedibile che i diritti di accesso alla rete non coprano tutti i costi e le spese giustificate del gestore dell'infrastruttura liberamente accessibile, il diritto relativo ai servizi definiti dall'articolo 54, paragrafi 1 e 3-5, può essere oggetto di una maggiorazione generale che non può eccedere quanto necessario a coprire tutti i costi e le spese giustificate, maggiorazione la quale tiene conto degli

incrementi di produttività realizzati dalle imprese ferroviarie, dell'esigenza di un utilizzo efficace dell'infrastruttura, della competitività del transito ferroviario internazionale, del principio di trasparenza e della parità di trattamento».

15 Il regolamento n. 83/2007 (X.6) GKM-PM riguarda l'ambito del regime dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria e le norme fondamentali in materia di fissazione dei diritti di accesso all'infrastruttura (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 Il regolamento n. 101/2007 (XX.22) GKM, relativo alle modalità dell'accesso aperto alle infrastrutture ferroviarie (*Magyar Közlöny* 2007/181) al suo articolo 23, paragrafo 1, così recita:

«Qualora un gestore dell'infrastruttura abbia soppresso una linea ferroviaria in applicazione dell'articolo 31, paragrafo 2, lettera b), della [legge sul trasporto ferroviario], l'organismo responsabile dell'assegnazione della capacità offre, su richiesta del soggetto interessato, un'altra linea ferroviaria scelta fra la capacità disponibile».

17 Il VPE pubblica ogni anno un regolamento di gestione della rete (Hálózati Üzletszabályzat). Il regolamento di gestione della rete 2009-2010 prevede al punto 4.3, paragrafo 9:

«Il [VPE] informa delle sue decisioni di ripartizione della capacità i beneficiari di cui trattasi, i gestori dell'infrastruttura e l'organismo gestore delle ferrovie».

18 Al punto 4.8.1, intitolato «Principi guida di ripristino della circolazione normale», siffatto regolamento dispone:

«a) In caso di deviazione rispetto al programma e all'orario normali, la direzione dei servizi operativi di gestione del gestore dell'infrastruttura deve prendere misure idonee a far cessare le perturbazioni e a ripristinare il traffico conforme al programma e all'orario. (…)

b) I beneficiari dell'accesso alla rete dispongono permanentemente di una persona di contatto abilitata ad adottare decisioni o di un proprio organo direttivo che l'organo direttivo del gestore dell'infrastruttura informa in caso di perturbazioni o di pericolo e le cui esigenze sono prese in considerazione per il ripristino delle condizioni normali di gestione.

c) Forza maggiore e altre circostanze straordinarie imprevedibili:

— In caso di perturbazioni della circolazione ferroviaria a causa di problemi tecnici o incidenti, il gestore dell'infrastruttura deve adottare tutte le misure necessarie per il ripristino delle condizioni normali di gestione. A tal fine, egli deve elaborare un piano di emergenza che include gli organismi da informare in caso di incidenti gravi o di serie perturbazioni della circolazione ferroviaria.

— Su richiesta del gestore della rete, l'impresa ferroviaria commerciale è tenuta, dietro rimborso, a mettere a disposizione i mezzi ritenuti più idonei ai fini del rapido ripristino delle condizioni normali di gestione.

— In caso di un pericolo che rende temporaneamente inutilizzabile la rete ferroviaria, e dopo aver informato gli interessati, il gestore dell'infrastruttura può sopprimere talune linee ferroviarie assegnate per la durata necessaria al ripristino della normalità. Su domanda dell'interessato, il [VPE] gli offre, per tale periodo, un'altra linea ferroviaria scelta fra la capacità disponibile».

Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

19 Con lettera del 26 gennaio 2008 la Commissione ha invitato l'Ungheria a presentare le sue osservazioni quanto all'inosservanza degli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, 14, paragrafo 2, 3, 6, paragrafi 1 e 2-5, 7, paragrafo 3, 8, 11 e 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

20 Con lettera del 22 agosto 2008 l'Ungheria ha risposto a tale diffida. Suddetta lettera è stata integrata da altre lettere e, segnatamente, da quella del 10 giugno 2009.

21 Con lettera dell'8 ottobre 2009 la Commissione ha inviato all'Ungheria un parere motivato, nel quale ha constatato che quest'ultima non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, 14, paragrafo 2, 6, paragrafi 1 e 2, 7, paragrafo 3, 8, paragrafo 1, e 11 della direttiva 2001/14. La Commissione ha invitato tale Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro due mesi a decorrere dalla ricezione di quest'ultimo.

22 Con lettera del 16 dicembre 2009, l'Ungheria ha risposto al parere motivato e ha contestato l'inadempimento dedotto dalla Commissione.

23 Non ritenendo soddisfacente la risposta dell'Ungheria, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso, che è fondato su cinque censure.

24 Con ordinanza del presidente della Corte del 15 febbraio 2011, la Repubblica ceca, la Repubblica di Lettonia e la Repubblica di Polonia sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni dell'Ungheria. Con ordinanza del presidente della Corte del 4 aprile 2011, la Repubblica italiana è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle medesime conclusioni in base all'articolo 93, paragrafo 7, del regolamento di procedura della Corte nella sua versione applicabile alla data di detta ordinanza. La Repubblica italiana e la Repubblica di Lettonia non hanno depositato osservazioni scritte e non hanno nemmeno partecipato alla fase orale del procedimento.

25 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 6 giugno 2012, la Commissione ha annunciato che essa rinunciava alla quinta censura del suo ricorso, fondata sull'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, concernente l'istituzione di un sistema di miglioramento delle prestazioni della rete ferroviaria.

Sul ricorso

Sulla prima censura, relativa all'indipendenza della funzione di assegnazione delle linee ferroviarie

Argomenti delle parti

26 La Commissione fa valere che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, un'impresa ferroviaria non può adottare decisioni in materia di assegnazione delle linee ferroviarie, in quanto la ripartizione di tali linee costituisce una funzione essenziale intesa a garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, prevista dall'allegato II della medesima direttiva, e alla quale è applicabile il requisito dell'indipendenza. La ripartizione della capacità di infrastruttura dovrebbe pertanto spettare ad un organismo indipendente preposto all'assegnazione della capacità.

27 Ora, la gestione del traffico farebbe parte dell'assegnazione delle linee ferroviarie e dovrebbe essere assicurata, in Ungheria, dal VPE, il quale costituisce un organismo indipendente dalle imprese ferroviarie, e non dalla MÁV Zrt. (in prosieguo: la «MÁV») e dalla GySEV Zrt. (in prosieguo: la «GySEV»), che sono imprese ferroviarie ma anche i gestori dell'infrastruttura.

28 La Commissione indica, da un lato, che il gestore del traffico deve essere al corrente delle decisioni di ripartizione della capacità per poter effettuare tale gestione. Se, in Ungheria, i gestori dell'infrastruttura, la MÁV e la GySEV, fossero informati, in conformità del regolamento di gestione della rete, in merito a tutte le decisioni di attribuzione della capacità concernenti i loro concorrenti, essi verrebbero così a partecipare in maniera sostanziale a tale processo di ripartizione della capacità.

29 La Commissione ritiene inoltre che un'impresa ferroviaria che si occupa della gestione del traffico ne tragga un vantaggio concorrenziale, in quanto, per poter assolvere ai compiti inerenti a suddetta gestione, tale impresa deve necessariamente possedere una conoscenza dettagliata dei servizi offerti dalle imprese ferroviarie, del volume delle prestazioni e degli orari. Ora, sarebbe contrario agli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 che un'impresa ferroviaria, qualunque essa sia, possa venire a conoscenza, tramite l'attività di gestione del traffico, dell'utilizzo dell'infrastruttura fatto dai suoi concorrenti, oppure che essa possa, a certe condizioni, adottare decisioni in conseguenza di ciò, concernenti l'attribuzione delle linee ferroviarie o la ripartizione della capacità di infrastruttura.

30 D'altro lato, secondo la Commissione, gestire il traffico implicherebbe, in caso di perturbazione del servizio o di pericolo, che il gestore del traffico adotti le misure necessarie al ripristino delle normali condizioni di circolazione. In un caso del genere, il gestore del traffico non avrebbe altra scelta se non quella di derogare all'orario fissato in precedenza per riassegnare le linee ferroviarie e la capacità di rete disponibili. In Ungheria, spetterebbe ai due gestori dell'infrastruttura adottare le misure destinate a rimediare alla perturbazione, prendendo in considerazione le esigenze delle imprese ferroviarie.

31 La Commissione non contesta il fatto che, in una situazione ordinaria, il gestore del traffico si limita ad eseguire le decisioni prese dal VPE, fa circolare i convogli secondo l'orario, e non incide sulle decisioni di ripartizione della capacità o di assegnazione. Per contro, il fatto che suddetto gestore intervenga localmente al fine di ripristinare la circolazione in caso di pericolo o di perturbazione, implica, secondo la Commissione, che esso adotti decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie e che disponga di un margine discrezionale al riguardo. La soppressione di una linea ferroviaria sarebbe anche un intervento che costituisce una funzione essenziale attinente all'assegnazione delle linee ferroviarie ai sensi dell'allegato II della direttiva 91/440.

32 Quanto al rapporto fra la gestione del traffico e la gestione dell'infrastruttura, la Commissione rammenta che l'esigenza di indipendenza alla quale è soggetta l'assegnazione delle linee ferroviarie vale parimenti quando tale assegnazione avviene nell'ambito della gestione del traffico. Quest'ultima comprenderebbe numerosi compiti manifestamente slegati dall'assegnazione delle linee ferroviarie, come la manutenzione, la costruzione di tratte e altri investimenti dei quali le imprese ferroviarie potrebbero farsi carico.

33 L'Ungheria fa valere che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, sono considerate funzioni essenziali le attività espressamente elencate all'allegato II di suddetta direttiva. Il secondo comma di tale paragrafo definirebbe in maniera non esaustiva le funzioni che, pur costituendo attività ai sensi di detto allegato II o facendo parte delle medesime, possono essere assicurate anche da imprese ferroviarie.

34 La normativa ungherese non consentirebbe al gestore del traffico di procedere alla ridistribuzione delle linee ferroviarie, neanche in caso di pericolo o di perturbazione. Spetterebbe unicamente al VPE, quale organismo indipendente, assegnare le linee ferroviarie e ripartire la capacità di infrastruttura.

35 Infatti, da un lato, il compito essenziale del gestore del traffico consisterebbe nell'esecuzione delle decisioni di ripartizione della capacità e di assegnazione delle linee ferroviarie adottate dal VPE. Il gestore del traffico non disporrebbe di un potere decisionale in tale settore e non potrebbe controllare né le linee ferroviarie attribuite né la capacità. Nell'ambito del servizio di sorveglianza 24 ore su 24, il VPE sarebbe in grado di ricevere e di gestire le domande concernenti le linee ferroviarie in qualsiasi momento del giorno.

36 D'altro lato, in caso di pericolo o di perturbazione del servizio, il gestore del traffico non disporrebbe neanche del potere di ripartire la capacità. In un caso del genere, al fine di ripristinare una circolazione normale, tale gestore sarebbe in grado di intervenire immediatamente, adottando misure che garantiscano il più rapidamente possibile l'utilizzazione di un numero massimo di linee ferroviarie e di capacità fra quelle attribuite dal VPE. Tuttavia, nel caso delle linee ferroviarie che non possono essere riattivate nonostante le misure adottate, il gestore dell'infrastruttura potrebbe annullare una linea. L'Ungheria precisa che la possibilità, per il gestore del traffico, di sopprimere le linee ferroviarie ricorre solo qualora una tratta sia divenuta temporaneamente inutilizzabile e la circolazione sia ad ogni modo impossibile a causa dell'esistenza di una situazione di pericolo. Si tratterebbe pertanto non di una decisione discrezionale intesa a vietare l'utilizzazione di una rete, bensì di una chiusura temporanea di una tratta ferroviaria per ragioni di sicurezza, durante la quale il VPE si adopererebbe per mettere a disposizione dell'impresa ferroviaria di cui trattasi un'altra linea.

37 Secondo detto Stato membro, il ripristino della normale circolazione dei treni, che comporta misure di natura tecnica e di sicurezza ferroviaria, da un lato, e la riassegnazione delle linee ferroviarie, spettante al VPE, dall'altro, costituiscono due attività diverse.

38 Ne consegue, secondo l'Ungheria, che il gestore del traffico non incide in alcun modo sulla ripartizione delle linee ferroviarie, in quanto essa ha luogo a monte della messa in funzione. Il gestore dell'infrastruttura ha l'obbligo di concludere un contratto conforme alla linea ferroviaria assegnata con il beneficiario del diritto di accesso, e di fare circolare il treno di quest'ultimo in conformità della linea assegnata, trovandosi altrimenti esposto alle conseguenze giuridiche previste dal contratto. Di conseguenza, il fatto di essere informato, una volta adottate, delle decisioni di attribuzione della capacità non equivarrebbe ad adottare una decisione relativa all'assegnazione delle linee e non consentirebbe nemmeno al gestore dell'infrastruttura di ricavarne un vantaggio concorrenziale.

39 Detto Stato membro ritiene che la gestione del traffico rientri piuttosto nella gestione dell'infrastruttura, cosicché distinguere le due attività non sarebbe realistico e osterebbe alla sua applicazione pratica. Il rapporto stretto fra la gestione del traffico e la gestione dell'infrastruttura sarebbe peraltro menzionato dalla direttiva 91/440, il cui articolo 3, secondo trattino, stabilisce che il gestore dell'infrastruttura può essere incaricato della gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza.

40 La Repubblica di Polonia fa valere che essa condivide l'argomento dell'Ungheria, secondo il quale l'eventuale intervento del gestore del traffico in caso di perturbazione del traffico o di pericolo non implica una nuova ripartizione delle linee ferroviarie. Si tratterebbe di reagire ad hoc, e a ciò sarebbe preparato solo l'ente che assicura la gestione quotidiana del traffico ferroviario.

41 La Repubblica di Polonia rammenta parimenti che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 si limita ad esigere che sia soddisfatto l'obiettivo di un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura. L'undicesimo considerando della direttiva 2001/14 farebbe riferimento a tale obiettivo. Ora, secondo detto Stato membro, la Commissione non ha fornito alcun argomento di fatto o di diritto il quale dimostri che l'Ungheria non ha realizzato tale obiettivo.

Giudizio della Corte

42 Con la sua prima censura, la Commissione contesta, sostanzialmente, alla normativa ungherese di affidare la gestione del traffico alle due società che gestiscono l'infrastruttura, vale a dire la MÁV e la GySEV, che sono anche imprese ferroviarie e non al VPE, che è un organismo indipendente, in quanto la gestione del traffico rientra, in parte, a suo avviso, nell'assegnazione delle linee ferroviarie.

43 La Commissione e l'Ungheria dissentono a tal proposito sulla questione se la gestione del traffico, e più in particolare in caso di perturbazione del medesimo e di pericolo, implichi decisioni di assegnazione delle linee ferroviarie e, in caso affermativo, se tale gestione debba quindi essere riservata ad un organismo indipendente.

44 Occorre ricordare che la direttiva 91/440 ha dato inizio alla liberalizzazione del trasporto ferroviario mirando ad assicurare un accesso equo e non discriminatorio delle imprese ferroviarie all'infrastruttura. Per garantire un tale accesso, l'articolo 6, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 91/440 ha introdotto il principio dell'indipendenza dell'organo cui sono affidate le funzioni essenziali elencate all'allegato II di detta direttiva.

45 Ai termini di detto allegato II sono considerate funzioni essenziali ai sensi di detto articolo 6, paragrafo 3, la preparazione e l'adozione delle decisioni relative alle licenze delle imprese ferroviarie, l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, comprese la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione di singole linee ferroviarie, l'adozione di decisioni relative all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, e il controllo del rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti nella prestazione di taluni servizi.

46 È giocoforza constatare che, anche se detto allegato II elenca come funzione essenziale, che deve essere affidata ad un organismo indipendente, l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, esso non menziona tuttavia affatto la gestione del traffico. Se il legislatore dell'Unione avesse inteso considerare quest'ultima come una funzione essenziale l'avrebbe indicato espressamente facendo figurare detta funzione in tale allegato.

47 Occorre anche rilevare che l'obiettivo di assicurare a ciascuna impresa ferroviaria condizioni d'accesso equo e non discriminatorio è ricordato all'undicesimo considerando della direttiva 2001/14. In virtù di detto considerando, 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.

48 Il perseguimento di detto obiettivo si traduce nel principio dell'indipendenza della funzione di assegnazione della capacità sancito all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14. Tale disposizione prevede che, se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente dalle imprese ferroviarie, le funzioni di cui al paragrafo 1 di tale medesimo articolo e descritte al capo III di detta direttiva, intitolato «Assegnazione della capacità di infrastruttura» devono essere svolte da un organismo preposto all'assegnazione della capacità indipendente dalle imprese ferroviarie.

49 Tra i compiti descritti a detto capo III e che devono essere affidati ad un organo indipendente, occorre menzionare segnatamente lo svolgimento della procedura di assegnazione della capacità, la cooperazione per l'assegnazione efficiente della capacità di infrastruttura su più reti, la programmazione dell'orario di servizio che viene stabilito con cadenza annuale, l'assegnazione di singole linee ferroviarie ad hoc e il coordinamento delle linee ferroviarie richieste per conciliare al massimo tutte le prescrizioni. Di conseguenza, sono considerate come rientranti nella funzione essenziale di assegnazione della capacità ai sensi delle direttive 91/440 e 2001/14 le attività di natura amministrativa che riguardano in sostanza la programmazione, la fissazione dell'orario di servizio e l'assegnazione di singole linee ferroviarie ad hoc.

50 L'articolo 2, punto 1), della direttiva 2001/14 definisce la «linea ferroviaria» come la capacità di infrastruttura necessaria per far viaggiare un convoglio tra due località in un dato periodo di tempo. L'assegnazione di una linea ferroviaria ad un'impresa ferroviaria mediante la sua inclusione nell'orario di servizio oppure mediante decisione ad hoc conformemente all'articolo 23 di tale direttiva costituisce, per detta impresa, il diritto di utilizzare le capacità specifiche dell'infrastruttura. Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, della medesima direttiva, che si riferisce al «diritto di utilizzare capacità specifiche di infrastruttura sotto forma di linee ferroviarie».

51 Ne consegue che la gestione del traffico non implica, prima facie, l'adozione di decisioni relative all'assegnazione di linee ferroviarie, che si traducono nei confronti di un'impresa ferroviaria nella concessione del diritto di utilizzare le capacità dell'infrastruttura ferroviaria mediante inclusione nell'orario di servizio o mediante decisioni individuali ad hoc.

52 Occorre invece rilevare che, ai termini dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2001/14, la gestione dell'infrastruttura può includere anche la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura.

53 Occorre aggiungere che, anche se la gestione del traffico non è definita dalle direttive 91/440 e 2001/14, l'allegato II, punto 1, di quest'ultima direttiva fornisce indicazioni al riguardo. Infatti, detta disposizione elenca il pacchetto minimo di accesso che le imprese ferroviarie possono pretendere. Nel medesimo figurano, segnatamente a detto punto 1, lettera d), il controllo dei treni, compresi segnalazione, regolazione, smistamento, nonché comunicazione e fornitura di informazioni sulla circolazione dei treni nonché, a detto punto 1, lettera e), tutte le altre informazioni necessarie per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità.

54 Ne consegue che la gestione del traffico comprende attività che rientrano nella gestione dell'infrastruttura e consiste non già nell'adozione di decisioni relative all'assegnazione di linee ferroviarie, ma nell'attuazione o nell'esecuzione di tali decisioni. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni la gestione del traffico costituisce un'attività diretta a garantire l'esercizio effettivo, in tutta sicurezza, dei diritti di utilizzare capacità di rete in forma di linee ferroviarie.

55 Risulta dalle considerazioni che precedono che la gestione del traffico non può essere considerata come una funzione essenziale che deve essere affidata ad un organismo indipendente. Ora, come emerge dall'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 91/440, la responsabilità della gestione delle infrastrutture al di fuori delle funzioni essenziali può essere affidata ad imprese ferroviarie. La gestione del traffico può quindi essere attribuita ad un gestore dell'infrastruttura che sia anche un'impresa ferroviaria, come avviene in Ungheria.

56 Tale constatazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento della Commissione secondo cui, in caso di perturbazione del traffico o di pericolo, l'adozione di misure necessarie per ristabilire le condizioni normali della circolazione, compresa la soppressione di linee ferroviarie, rientra nell'assegnazione di linee ferroviarie.

57 Infatti, l'articolo 29 della direttiva 2001/14 prevede la possibilità di adottare tutte le misure necessarie per risolvere una situazione di perturbazione della circolazione dei treni a causa di problemi tecnici o incidenti, nonché in caso di emergenza e se assolutamente necessario a causa di un guasto che rende l'infrastruttura temporaneamente inutilizzabile.

58 Occorre rilevare, da una parte, che, anche se tale disposizione si trova al capo III di detta direttiva che riguarda la ripartizione della capacità, essa non figurava nella proposta iniziale della direttiva della Commissione e che essa è stata inserita nella posizione comune (CE) n. 28/2000 del Consiglio, del 28 marzo 2000, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato che

istituisce la Comunità europea, in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU C 178, pag. 28).

59 È giocoforza constatare, d'altra parte, che detta disposizione si riferisce a misure particolari e necessarie da adottare in caso di perturbazione della circolazione dei treni per ripristinare, per ragioni di sicurezza, condizioni normali di circolazione, contrariamente alle altre disposizioni del capo III che riguardano l'introduzione dello schema dell'orario e l'assegnazione delle linee ferroviarie individuali ad hoc. Le misure adottate in virtù dell'articolo 29 della direttiva 2001/14 non possono quindi essere considerate come riguardanti direttamente la funzione essenziale di ripartizione della capacità o di assegnazione delle linee ferroviarie ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, di detta direttiva, funzione che deve essere affidata ad un organismo di ripartizione indipendente. Si tratta piuttosto di misure puntuali che devono essere adottate in caso di urgenza per far fronte ad una situazione particolare e garantire che i diritti alla capacità in forma di linee ferroviarie possano essere effettivamente esercitati da parte del beneficiario, conformemente all'orario di servizio.

60 Di conseguenza, l'adozione di tali misure rientra nella gestione del traffico e non è assoggettata al requisito di indipendenza, per cui ad un gestore dell'infrastruttura che sia anche un'impresa ferroviaria può essere affidata una tale funzione.

61 Tale conclusione è corroborata, da una parte, dalla lettera dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2001/14, che dispone che al gestore dell'infrastruttura può essere affidata la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura. D'altra parte, una tale conclusione è conforme agli obiettivi perseguiti dalla medesima direttiva. Emerge, infatti, dal quindicesimo e dal ventesimo considerando della medesima che il gestore dell'infrastruttura deve essere incentivato a ridurre al minimo le perturbazioni della rete e a migliorarne l'efficienza e che occorre lasciare ai gestori dell'infrastruttura un certo grado di flessibilità ai fini di un uso più efficiente della rete di infrastruttura.

62 Nella fattispecie, in Ungheria, l'assegnazione di diritti ad una capacità determinata in forma di linee ferroviarie è una funzione essenziale attribuita a titolo esclusivo al VPE. In virtù della normativa ungherese pertinente, in caso di perturbazione della circolazione o di pericolo, i gestori dell'infrastruttura, ovvero la MÁV e la GySEV, adottano le misure necessarie per garantire il ripristino della situazione normale e possono anche sopprimere, per ragioni di sicurezza, talune linee ferroviarie. In tal caso, spetta al VPE procedere ad una nuova assegnazione di una linea ferroviaria.

63 Ciò premesso, non si può ritenere, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, che la normativa ungherese non sia conforme ai requisiti degli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, in quanto essa consente ai gestori dell'infrastruttura di adottare le misure necessarie per il ripristino della circolazione normale, in caso di perturbazione del traffico o di pericolo.

64 Occorre anche esaminare l'argomento della Commissione secondo cui il gestore del traffico, per poter adempiere ai suoi obblighi di gestione, dovrebbe essere messo al corrente delle decisioni di ripartizione della capacità, di modo che, poiché la MÁV e la GySEV sarebbero informate di qualsiasi decisione di attribuzione di capacità riguardanti i loro concorrenti, esse verrebbero in tal modo a partecipare in maniera sostanziale al processo di ripartizione della capacità.

65 Tale argomento non può essere accolto in quanto non è perché il gestore del traffico è informato delle decisioni di ripartizione della capacità che esso influisce sul processo di adozione di dette decisioni. Infatti, come è stato esposto al punto 54 della presente sentenza, la gestione del traffico consiste nell'attuazione delle decisioni di ripartizione delle linee ferroviarie che sono state adottate dall'organismo indipendente di ripartizione, per cui l'attività di gestione del traffico interviene necessariamente dopo l'adozione di dette decisioni. Inoltre, secondo la normativa ungherese pertinente, il gestore dell'infrastruttura deve concludere un contratto con il beneficiario del diritto

d'accesso che è conforme alla linea ferroviaria concessa e deve far circolare il treno del medesimo conformemente a detta linea ferroviaria, a pena di incorrere in sanzioni. Di conseguenza, non può essere ritenuto che la MÁV e la GySEV possano influire sull'adozione delle decisioni di ripartizione della capacità.

66 Parimenti, le informazioni relative alle decisioni di attribuzione di capacità riguardanti i loro concorrenti non possono procurare un vantaggio concorrenziale alla MÁV e alla GySEV, poiché, da una parte, la conoscenza di tali informazioni interviene dopo che l'organismo indipendente, nella fattispecie il VPE, ha adottato tali decisioni e, dall'altra, le medesime sono generalmente incluse negli orari di servizio che sono per natura accessibili ai terzi. Occorre inoltre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 91/440 consente ad un'impresa ferroviaria di occuparsi della gestione delle infrastrutture, ad eccezione delle funzioni essenziali. Di conseguenza, il legislatore dell'Unione ha necessariamente ammesso che, quando la manutenzione della rete viene effettuata da un'impresa ferroviaria, anche se la medesima non è responsabile della gestione del traffico, detta impresa deve poter accedere alle informazioni relative alla ripartizione delle linee ferroviarie.

67 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che la prima censura invocata dalla Commissione a sostegno del suo ricorso non può essere accolta.

Sulla seconda censura, relativa all'indipendenza della funzione di imposizione dei diritti

Argomenti delle parti

68 La Commissione fa valere che, ai sensi degli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, un'impresa ferroviaria non può adottare decisioni relative alla determinazione dei diritti, in quanto tale ente può unicamente essere abilitato alla loro riscossione. In conformità delle medesime disposizioni, la determinazione e la fissazione dei diritti dovrebbero essere assicurate da un organismo indipendente incaricato della determinazione dei diritti.

69 Secondo la Commissione, la normativa ungherese è contraria a queste due disposizioni, in quanto le fatture dettagliate relative ai diritti da versare per l'utilizzo dell'infrastruttura sono emesse dai gestori dell'infrastruttura, la MÁV e la GySEV, le quali sono anche imprese ferroviarie.

70 La Commissione rileva che l'espressione «determina i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura», di cui all'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2001/14, deve essere intesa, da un lato, come la fissazione generale dei diritti, consistente nel riportare per iscritto nel regolamento di gestione della rete, in relazione a ciascuna tratta, l'importo del diritto per chilometro, e, dall'altro, come il calcolo concreto delle somme dovute dai diversi utenti, sulla base della lunghezza della tratta utilizzata. In virtù dell'articolo 4, paragrafo 2, di suddetta direttiva, la possibilità che un gestore dell'infrastruttura non indipendente possa farsi carico della riscossione dei diritti dovrebbe essere interpretata in maniera restrittiva, trattandosi di un'eccezione alla regola.

71 La Commissione ritiene che un'impresa ferroviaria incaricata di emettere le fatture dettagliate dei diritti ne tragga un vantaggio concorrenziale, in quanto tali fatture si riferirebbero necessariamente, in particolare, ai servizi utilizzati dalle imprese ferroviarie concorrenti, al volume di tali servizi e alle ore del loro utilizzo. Ora, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 menzionerebbe espressamente il principio dell'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura.

72 L'Ungheria nega che i gestori dell'infrastruttura, vale a dire la MÁV e la GySEV, adottino decisioni relative alla determinazione dei diritti, in quanto essi sarebbero incaricati solo della fatturazione: quest'ultima fa parte della riscossione dei diritti, la quale non sarebbe una funzione essenziale ai sensi della direttiva 91/440, funzione che dovrebbe essere svolta da un organismo indipendente. La fatturazione sarebbe unicamente uno strumento tecnico necessario al percepimento di detti diritti.

73 L'Ungheria effettua una distinzione fra la formazione dei diritti, la loro fissazione effettiva e la loro riscossione. La prima di tali nozioni corrisponderebbe alla determinazione di regole specifiche in materia di imposizione dei diritti di utilizzo effettuata dallo Stato membro interessato o dal gestore dell'infrastruttura. La fissazione effettiva di tali diritti consisterebbe nello stabilire i diversi diritti individuali che una determinata impresa ferroviaria deve pagare in una situazione concreta in funzione dei servizi di cui essa ha beneficiato. Spetterebbe al VPE, quale organismo indipendente riconosciuto dalla Commissione, eseguire i compiti legati alla formazione e alla fissazione dei diritti. La riscossione dei diritti designerebbe l'atto di pagamento concreto mediante il quale i diritti così fissati vengono versati al gestore dell'infrastruttura. La fatturazione sarebbe unicamente l'espressione tecnica dell'importo dei diritti fondati sui calcoli del VPE e non farebbe parte, pertanto, né della formazione né della fissazione concreta dei diritti, bensì della loro riscossione.

74 Detto Stato membro mette in dubbio il fatto che l'accesso ad informazioni ottenute a partire dalle fatture dettagliate comporti una distorsione della concorrenza, in quanto il gestore dell'infrastruttura non inciderebbe sotto il profilo sostanziale sulla fissazione dei diritti di accesso alla rete. Inoltre, tale gestore sarebbe necessariamente a conoscenza di tali informazioni attraverso altre fonti, come, ad esempio, attraverso il contratto concluso con l'impresa ferroviaria.

75 La Repubblica di Polonia sostiene, al pari del governo ungherese, che la fatturazione consiste non nella determinazione dell'importo dei diritti né nell'adozione di una qualsivoglia decisione su questioni legate al loro percepimento, quanto piuttosto in un elemento dell'imposizione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14. L'imposizione dei diritti, infatti, sarebbe un'attività secondaria intesa, per il tramite di operazioni matematiche, a stabilire un risultato a partire da un'aliquota fissata a priori e in funzione delle linee ferroviarie assegnate in precedenza e dell'uso che ne è stato fatto.

Giudizio della Corte

76 Emerge dagli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440, in combinato disposto con l'allegato II della medesima, e 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 che la determinazione dei diritti è una funzione essenziale per garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, che deve essere assicurata da un organismo incaricato della determinazione dei diritti indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale. Un'impresa ferroviaria che agisce in quanto gestore dell'infrastruttura in virtù di tali medesime disposizioni può essere abilitata solo al percepimento dei diritti o alla riscossione dei medesimi.

77 Con la presente censura, la Commissione contesta in sostanza alla normativa ungherese di attribuire la fatturazione di diritti alla MÁV e alla GySEV, ovvero due imprese ferroviarie che sono anche i gestori dell'infrastruttura, mentre la fatturazione rientrerebbe nella determinazione dei diritti e tali imprese ne ricaverebbero un vantaggio concorrenziale.

78 Per quanto riguarda la questione se la fatturazione rientri nella determinazione dei diritti, occorre ricordare che, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, gli Stati membri devono istituire un quadro per l'imposizione dei diritti e possono stabilire inoltre regole specifiche in materia di imposizione, rispettando l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. Spetta a quest'ultimo determinare i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procedere alla loro riscossione.

79 Con l'uso del termine «determinazione», la direttiva 2001/14 prevede, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, che il sistema di imposizione dei diritti deve essere riservato al gestore dell'infrastruttura che è indipendente dalle imprese ferroviarie. La determinazione dei diritti implica che tale gestore debba disporre di un certo grado di flessibilità che gli consenta di adottare perlomeno decisioni che comportino scelte e valutazioni relative ai fattori e ai parametri sulla base dei quali il calcolo viene effettuato.

80 Tale constatazione è confortata dal contesto normativo in cui si inserisce l'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva.

81 Infatti, l'articolo 30 della direttiva 2001/14 istituisce un organismo di regolamentazione delle decisioni adottate dal gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda, segnatamente, il sistema di imposizione dei diritti e il livello o la struttura dei diritti d'utilizzo dell'infrastruttura. L'articolo 8, paragrafo 2, di detta direttiva dispone che il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di taluni progetti di investimento specifici. L'articolo 9 di detta direttiva consente al gestore dell'infrastruttura di introdurre sistemi di riduzioni sui diritti imposti a operatori per tener conto dell'economia effettiva dei costi amministrativi o per incentivare l'uso di linee notevolmente sotto utilizzate.

82 Tuttavia, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, esso può essere incaricato solo della riscossione dei diritti. Detta funzione non è dunque considerata essenziale per assicurare un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura. In quanto eccezione alla regola generale dell'indipendenza di tale gestore, detta nozione di riscossione deve dunque essere interpretata restrittivamente, come sottolinea la Commissione.

83 L'Ungheria opera una distinzione fra, da una parte, la formazione e la fissazione dei diritti, che spettano al VPE, e, dall'altra, la riscossione dei medesimi che è affidata ai gestori dell'infrastruttura. Secondo detto Stato membro, la fatturazione è solo l'espressione tecnica dei diritti fondati sui calcoli effettuati dal VPE e rientra pertanto nella riscossione dei medesimi.

84 È giocoforza rilevare che la Commissione non contesta la natura tecnica o meccanica della fatturazione. Occorre anche constatare che, secondo la Commissione, la determinazione dei diritti include, oltre alla fissazione generale dei diritti nel regolamento di gestione della rete, il calcolo concreto degli importi dovuti dai diversi utenti, sulla base della lunghezza della tratta utilizzata.

85 Orbene, dalle memorie presentate dall'Ungheria emerge che il VPE stabilisce le regole generali di imposizione dei diritti nel regolamento di gestione della rete e fissa la somma che deve essere versata dagli utenti individuali, tenendo conto della lunghezza della tratta che i medesimi desiderano utilizzare, delle sue caratteristiche e dei servizi proposti nell'ambito della messa in circolazione.

86 Poiché in Ungheria il calcolo concreto dell'importo dei diritti è effettuato dal VPE, il primo argomento invocato dalla Commissione, secondo cui la fatturazione rientrerebbe nella determinazione dei diritti, non può essere accolto.

87 Il secondo argomento sollevato dalla Commissione consiste nel sostenere che la fatturazione consente alle imprese ferroviarie interessate, ovvero la MÁV e la GySEV, di ricavarne un vantaggio concorrenziale in quanto esse potrebbero accedere ad informazioni relative ai servizi utilizzati dalle imprese ferroviarie concorrenti, al volume di tali servizi e agli orari del loro utilizzo.

88 È giocoforza rilevare che gli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 consentono ad un'impresa ferroviaria di procedere alla riscossione o al percepimento dei diritti. In tale contesto, non si può escludere che una tale impresa ferroviaria sia informata degli elementi giustificativi che costituiscono il fondamento delle fatture di cui essa assicura la riscossione. A tal proposito, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, non ricorre una differenza decisiva fra una fatturazione effettuata applicando meccanicamente una formula di calcolo a dati che vengono forniti a detto ente e il percepimento delle somme contemplate da fatture preparate da un terzo.

89 Il secondo argomento dedotto dalla Commissione a sostegno della sua seconda censura non può quindi essere accolto e deve pertanto essere respinto.

Sulla terza censura, relativa all'equilibrio finanziario del gestore dell'infrastruttura e degli incentivi per ridurre i costi e i diritti

Argomenti delle parti

90 La Commissione addebita all'Ungheria di non aver definito le condizioni che garantiscono l'equilibrio finanziario dei gestori dell'infrastruttura, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/14. Essa rileva che l'articolo 28, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario prevede che il ministro competente si impegni a finanziare per contratto le spese riconosciute giustificate, sostenute nell'ambito della gestione della rete da parte dell'impresa ferroviaria incaricata della gestione dell'infrastruttura. Ora, la conclusione di un siffatto contratto non avrebbe ancora avuto luogo.

91 Analogamente, la Commissione fa valere che la normativa ungherese non comporta incentivi per ridurre i costi e i diritti, contrariamente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/14. Essa rimanda a suddetto articolo 28, paragrafo 1, il quale prevederebbe che il contratto ivi menzionato deve incoraggiare i gestori dell'infrastruttura a ridurre i loro oneri di gestione nonché i diritti di accesso alla rete.

92 L'Ungheria fa valere, al riguardo, che una bozza di contratto ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario è attualmente in preparazione.

93 Nella sua replica la Commissione afferma di non aver mai ricevuto tale bozza di contratto, e di non essere pertanto in grado di valutare se le clausole di detta bozza siano conformi alla direttiva 2001/14.

Giudizio della Corte

94 Occorre ricordare innanzitutto che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, 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. Conformemente al paragrafo 2 del medesimo articolo, al gestore dell'infrastruttura devono essere concessi incentivi per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso.

95 Basta constatare a tal riguardo che l'Ungheria non contesta detta censura. Infatti, essa si limita a far valere che la bozza di contratto di cui all'articolo 28, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, con cui il ministro competente si impegna a finanziare le spese effettuate nell'ambito della gestione dell'infrastruttura e che deve incentivare i gestori dell'infrastruttura a ridurre le loro spese di gestione nonché i diritti d'accesso, è in corso di preparazione.

96 Orbene, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (v., in particolare, sentenze del 16 dicembre 2010, Commissione/Francia, C-89/09, Racc. pag. I-12941, punto 18, e del 14 aprile 2011, Commissione/Lussemburgo, C-390/10, punto 11).

97 Nella fattispecie, è pacifico che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, la bozza di contratto destinata ad attuare i requisiti dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14, non era ancora stata adottata.

98 Ne consegue che la terza censura dedotta dalla Commissione a sostegno del suo ricorso è fondata.

Sulla quarta censura, relativa alla fissazione dei diritti sulla base dei costi diretti

Argomenti delle parti

99 La Commissione fa valere che la normativa ungherese non è conforme all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, in quanto non contiene attualmente alcuna disposizione che garantisca l'applicazione del principio cd. «dei costi diretti», contrariamente a quanto richiesto da tale disposizione.

100 Nel suo controricorso, L'Ungheria sostiene che il VPE ha redatto il regolamento n. 83/2007 (X.6) GKM-PM, il quale fissa il metodo di determinazione dei diritti, entrato in vigore il 12 dicembre 2010 per un periodo di cinque anni a partire dall'esercizio 2010-2011. In virtù di detto metodo, la determinazione dei diritti sarebbe fondata sui dati fattuali dei costi e delle prestazioni dell'ultimo esercizio dei gestori dell'infrastruttura. Tale Stato membro aggiunge che è stata fissata una maggiorazione generale per i servizi di base, in applicazione dell'articolo 55, paragrafo 8, della legge sul trasporto ferroviario, affinché i diritti d'accesso all'infrastruttura coprano i costi giustificati di detti gestori. Spetterebbe all'Autorità nazionale dei trasporti controllare la maggiorazione di tali diritti.

101 Nella sua replica la Commissione indica che il documento che approva il metodo di determinazione dei diritti non le è ancora stato inviato e sostiene che alla lettura del controricorso non le sembrava che tale metodo soddisfacesse quanto richiesto dall'articolo 7 della direttiva 2001/14.

102 La Repubblica di Polonia rileva che la Commissione aveva indicato, nel suo parere motivato, che i costi diretti contemplati dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 dovrebbero ammontare al 35% del costo totale di manutenzione dell'infrastruttura. Secondo detto Stato membro, questa affermazione non trova alcun fondamento nella direttiva 2001/14, in quanto essa non definisce la nozione di costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario e gli Stati membri dispongono di una certa libertà per fissare i diritti di accesso all'infrastruttura.

Giudizio della Corte

103 Con la sua quarta censura, la Commissione contesta, in sostanza, alla normativa ungherese di non applicare il principio dei costi diretti, come richiesto dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

104 Infatti, conformemente a detta disposizione, 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, fatte salve le disposizioni dei paragrafi 4 o 5 del medesimo articolo 7 o dell'articolo 8 della direttiva 2001/14.

105 Orbene, nella fattispecie, è pacifico che alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, vale a dire l'8 dicembre 2009, la normativa ungherese non conteneva un metodo di calcolo dei diritti stabilito sulla base dei costi diretti poiché quest'ultimo è entrato in vigore il 12 dicembre 2010.

106 Ne consegue che la quarta censura dedotta dalla Commissione a sostegno del suo ricorso è fondata.

107 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, da una parte, non avendo adottato, entro il termine impartito, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli 6, paragrafi 1 e 2, nonché 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, L'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù di tali disposizioni e che, dall'altra, il ricorso deve essere respinto per il resto.

Sulle spese

108 In virtù dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Poiché la Commissione e L'Ungheria sono rimaste soccombenti rispettivamente su due dei quattro motivi, occorre dichiarare che queste ultime sopporteranno le proprie spese. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, a tenore del quale gli Stati membri intervenuti nella lite sopportano le proprie spese, occorre decidere che la Repubblica ceca e la Repubblica di Polonia sopporteranno le proprie spese.

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

1) Non avendo adottato, entro il termine impartito, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli 6, paragrafi 1 e 2, nonché 7, paragrafo 3, della 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, come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù di tali disposizioni.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) La Commissione europea e l'Ungheria sopportano le proprie spese.

4) La Repubblica ceca e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.

Firme