Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

11 luglio 2013 *

«Inadempimento di uno Stato — Trasporto — Direttiva 91/440/CEE — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Articolo 10, paragrafo 7 — Organismo di regolamentazione — Competenze — Direttiva 2001/14/CE — Ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria — Articolo 4, paragrafo 1 — Quadro per l'imposizione dei diritti di utilizzo — Articolo 6, paragrafo 2 — Misure volte ad incentivare il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso — Articolo 7, paragrafo 3 — Determinazione dei diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea — Costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario — Articolo 11 — Sistema di prestazioni — Articolo 30, paragrafo 5 — Organismo di regolamentazione — Competenze — Ricorso amministrativo avverso le decisioni dell'organismo di regolamentazione»

Nella causa C-545/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 23 novembre 2010,

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

ricorrente,

contro

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

convenuta,

sostenuta da:

Regno di Spagna, rappresentato da S. Centeno Huerta, in qualità di agente,

interveniente,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, A. Borg Barthet (relatore), E. Levits, J.-J. Kasel e M. Berger, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

* Lingua processuale: il ceco.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 settembre 2012,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 dicembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

— agli articoli 4, paragrafo 1, 6, paragrafo 2, 7, paragrafo 3, 11 e 30, paragrafo 5, 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 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 (GU L 164, pag. 44; in prosieguo la «direttiva 2001/14»), e

— all'articolo 10, paragrafo 7, 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 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 (GU L 164, pag. 164 e – rettifica – GU L 220, pag. 58; in prosieguo: la «direttiva 91/440»),

la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi di tali disposizioni.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva 91/440

2 L'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 così disponeva:

«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], 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».

La direttiva 2001/14

3 Ai sensi dell'undicesimo considerando della direttiva 2001/14:

«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».

4 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva stabiliva quanto segue:

«Gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei diritti rispettando l'indipendenza di gestione di cui [a]ll'articolo 4 della direttiva [91/440].

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».

5 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva:

«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».

6 L'articolo 7, paragrafo 3, della stessa direttiva stabiliva 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».

7 L'articolo 11 della direttiva 2001/14 era formulato come segue:

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

2. I principi di base del sistema di prestazioni si applicano a tutta la rete».

8 L'articolo 30 di tale direttiva così recitava:

«1. Fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 6, gli Stati membri istituiscono un organismo di regolamentazione. Detto organismo, che può essere il ministero competente in materia di trasporti o qualsiasi altro organismo, è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. (…)

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:

a) prospetto informativo della rete;

b) criteri in esso contenuti;

c) procedura di assegnazione e relativo esito;

d) sistema di imposizione dei diritti;

e) livello o struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare;

f) accordi per l'accesso di cui all'articolo 10 della direttiva [91/440].

3. L'organismo di regolamentazione garantisce che i diritti (…) determinati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo II e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'organismo di regolamentazione. Quest'ultimo interviene se le trattative possono contravvenire alle prescrizioni della presente direttiva.

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.

In caso di ricorso contro un rifiuto di concessione di capacità di infrastruttura o contro le condizioni di una proposta di capacità, l'organismo di regolamentazione può concludere che non è necessario modificare la decisione del gestore dell'infrastruttura o che essa deve essere modificata secondo gli orientamenti precisati dall'organismo stesso.

6. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano soggette a sindacato giurisdizionale».

Il diritto ceco

La legge sulle ferrovie

9 L'articolo 34c della legge n. 266/1994 sulle ferrovie (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách), del 14 dicembre 1994, nella sua versione applicabile alla presente controversia (in prosieguo: la «legge sulle ferrovie»), è del seguente tenore:

«Prospetto informativo della rete ferroviaria nazionale e regionale

(1) L'organismo di assegnazione delle capacità, dopo aver consultato il gestore delle linee elabora, al massimo 12 mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio, il prospetto informativo della rete ferroviaria e lo pubblica nel *Bollettino dei trasporti e delle tariffe*.

(2) Il prospetto informativo della rete ferroviaria indica:

(…)

f) le condizioni di revoca delle capacità dell'infrastruttura attribuite ma non utilizzate o parzialmente utilizzate, comprese alcune informazioni relative all'imposizione dei diritti per le capacità di trasporto attribuite e non utilizzate;

g) informazioni relative all'imposizione dei diritti dell'assegnazione delle capacità dell'infrastruttura e alla determinazione delle tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura.

(…)».

10 L'articolo 34g di tale legge dispone quanto segue:

«1) Entro 15 giorni a decorrere dalla pubblicazione del prospetto informativo della rete ferroviaria, chi richiede un'assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria può domandare all'Ufficio delle ferrovie che proceda al suo esame, compresi i criteri in esso contenuti.

2) Il richiedente un'assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria a cui l'organismo di assegnazione non ha dato risposta ha il diritto, in base alla procedura di cui all'articolo 34e, di domandare all'Ufficio delle ferrovie, entro 15 giorni a decorrere dalla notificazione del prospetto informativo di cui all'articolo 34e, paragrafo 4, di esaminare il processo di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria, compreso il suo impatto e la modalità di determinazione dei prezzi.

3) Se l'Ufficio delle ferrovie accerta che è stata seguita una procedura non corretta durante l'elaborazione del prospetto informativo della rete, compresi i criteri in esso contenuti, o durante il processo di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria, compresi i suoi esiti e le modalità di determinazione dei prezzi, decide una modifica del suddetto documento, compresi i criteri in esso stabiliti, ovvero decide un'assegnazione delle capacità e, in particolare, delle modalità di determinazione del prezzo».

11 Ai sensi dell'articolo 56, lettera c), di detta legge, il Ministro dei Trasporti è «l'organismo di ricorso nelle procedure amministrative, nelle materie regolate dalla presente legge, promosse contro le decisioni dell'Ufficio delle ferrovie, dell'ispezione ferroviaria e dei comuni».

La legge sui prezzi

12 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della legge n. 526/1990 sui prezzi (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách), del 27 novembre 1990, nella sua versione applicabile alla presente controversia (in prosieguo: la «legge sui prezzi»):

«Le disposizioni in tema di regolamentazione dei prezzi di cui al paragrafo 1 sono pubblicate dal Ministero delle Finanze nel *Bollettino ufficiale dei prezzi* (…) Esse sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale conformemente alle disposizioni giuridiche speciali. (…) La decisione sui prezzi acquisisce validità nel giorno della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale corrispondente ed entra in vigore alla data in esso fissata, ma non prima del giorno della sua pubblicazione».

13 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della legge sui prezzi, il Ministero delle Finanze pubblica una decisione (Výměr) che stabilisce l'elenco degli articoli di cui viene regolato il prezzo. Il Ministero delle Finanze pubblica tale decisione ogni anno nel *Bollettino ufficiale dei prezzi*. La decisione fissa il prezzo massimo per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria interna, sia nazionale che regionale, nell'ambito della gestione del trasporto ferroviario.

La legge sul Fondo statale delle infrastrutture di trasporto

14 In forza dell'articolo 2 della legge n. 104/2000 relativa al Fondo statale delle infrastrutture di trasporto (zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury), del 4 aprile 2000, nella sua versione applicabile alla presente controversia (in prosieguo: la «legge relativa al Fondo statale delle infrastrutture di trasporto»):

«Il Fondo destina i suoi introiti allo sviluppo, alla costruzione, alla manutenzione e alla modernizzazione delle strade e delle autostrade, delle linee ferroviarie e delle acque navigabili nella misura seguente:

(…)

c) il finanziamento della costruzione, della modernizzazione, della riparazione e della manutenzione delle vie ferroviarie nazionali e regionali,

(…)

f) la concessione di crediti per lavori preparatori o progetti, per studi o perizie relativi alla costruzione, modernizzazione o riparazione di strade e autostrade, vie navigabili importanti per il trasporto e la costruzione di linee ferroviarie nazionali o regionali,

(…)».

La legge relativa alle competenze dell'Ufficio per la tutela della concorrenza

15 Conformemente all'articolo 2 della legge n. 273/1996 relativa alle competenze dell'Ufficio per la tutela della concorrenza (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), dell' 11 ottobre 1996, nella sua versione applicabile alla presente controversia (in prosieguo: la «legge relativa alle competenze dell'Ufficio per la tutela della concorrenza»), tale organismo, inter alia:

«(...)

a) crea le condizioni che permettono di promuovere e di preservare la concorrenza,

b) assicura una vigilanza in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici,

c) esercita altre competenze definite da leggi speciali».

La legge sulla tutela della concorrenza

16 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge n. 143/2001 sulla tutela della concorrenza (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů), del 4 aprile 2001, nella sua versione applicabile alla presente controversia, quest'ultima:

«(…) organizza la tutela della concorrenza sul mercato dei prodotti e dei servizi (…) contro qualsiasi pratica che impedisca, restringa, falsi o minacci la concorrenza [attraverso]:

a) accordi tra concorrenti,

b) lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante da parte dei concorrenti, o

c) una concentrazione di imprese concorrenti».

Il procedimento precontenzioso e la causa dinanzi alla Corte

17 Il 10 maggio 2007 la Commissione ha inviato un questionario alla Repubblica ceca per verificare che tale Stato membro avesse correttamente recepito le direttive 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440 (GU L 75, pag. 1), 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 75, pag. 26), e 2001/14 (in prosieguo, congiuntamente: il «primo pacchetto ferroviario»), nel suo ordinamento giuridico interno. Le autorità ceche hanno risposto a tale questionario con lettera dell'11 luglio 2007.

18 Il 21 novembre 2007 la Commissione ha chiesto alcuni chiarimenti ulteriori che la Repubblica ceca le ha fornito attraverso una lettera del 21 dicembre 2007.

19 Il 27 giugno 2008 la Commissione, sulla base delle informazioni comunicate dalla Repubblica ceca, ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida invitandolo a conformarsi alle disposizioni delle direttive 91/440 e 2001/14 e, in particolare, alle disposizioni delle medesime relative ai diritti di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nonché a quelle riguardanti l'organismo di regolamentazione.

20 Il 26 agosto 2008 la Repubblica ceca ha risposto alla suddetta diffida della Commissione.

21 Il 9 ottobre 2009 la Commissione ha inviato alla Repubblica ceca un parere motivato in cui, da un lato, contestava a quest'ultima di aver mancato agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 1, 6, paragrafo 2, 7, paragrafo 3, 11 e 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 nonché dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 e, dall'altro, tale istituzione invitava la Repubblica ceca ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a detto parere motivato entro due mesi dal ricevimento dello stesso.

22 Con lettera dell'8 dicembre 2009, la Repubblica ceca ha risposto a tale parere motivato contestando gli inadempimenti che la Commissione le aveva addebitato.

23 In tale contesto, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

24 Con ordinanza del presidente della Corte dell'11 luglio 2011, la Repubblica italiana ed il Regno di Spagna sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica ceca. Con lettera del 22 settembre 2011, depositata nella cancelleria della Corte il 30 settembre 2011, la Repubblica italiana ha rinunciato alla sua richiesta d'intervento.

Sul ricorso

Sulla prima censura, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14

Argomenti delle parti

25 La Commissione sostiene che, fissando l'importo massimo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, la Repubblica ceca ha violato l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

26 Tale istituzione afferma che, ai sensi di tale disposizione, il diritto di cui gode lo Stato membro di stabilire un quadro per l'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria deve rispettare il diritto del gestore di determinare l'importo dei diritti e di riscuoterli.

27 Orbene, la determinazione, con decisione annuale del Ministero delle Finanze, di una tariffa massima applicabile all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, in forza dell'articolo 10, paragrafo 2, della legge sui prezzi, andrebbe al di là dei limiti del quadro per l'imposizione dei diritti e delle regole che gli Stati membri possono definire in base all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

28 La Repubblica ceca sostiene che l'inadempimento contestato si fonda su un'interpretazione letterale e sistematica da parte della Commissione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, mentre sarebbe necessario fare ricorso ad un'interpretazione teleologica di tale articolo per determinare la portata degli obblighi in esso contenuti.

29 Secondo tale Stato membro, la necessità di eliminare gli effetti negativi della posizione monopolistica del gestore dell'infrastruttura rientra nell'obiettivo generale perseguito dalla direttiva 2001/14, il che spiega perché quest'ultima attribuisce agli Stati membri la competenza per istituire un quadro o un sistema per l'imposizione dei diritti.

30 Al riguardo, la Repubblica ceca precisa che, dal momento che la posizione monopolistica del gestore dell'infrastruttura potrebbe tradursi segnatamente nella determinazione di diritti di importo eccessivamente elevato che soltanto l'operatore ferroviario storico potrebbe sostenere, la fissazione di un importo massimo consente di realizzare l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2001/14.

31 Inoltre, la fissazione del prezzo massimo non comporterebbe la privazione per il gestore dell'infrastruttura della possibilità di determinare esso stesso l'importo dei diritti.

32 Il Regno di Spagna afferma, in sostanza, che la determinazione di un importo massimo non impedisce al gestore dell'infrastruttura di stabilire in concreto i diritti.

Giudizio della Corte

33 In forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, gli Stati membri devono istituire un quadro per l'imposizione dei diritti. Essi possono inoltre stabilire regole specifiche in materia di imposizione dei diritti, fatta salva l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. Conformemente a tale disposizione, spetta a quest'ultimo, da un lato, determinare i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e, dall'altro, procedere alla loro riscossione.

34 Tale disposizione traccia quindi una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri ed il gestore dell'infrastruttura, per quanto riguarda i sistemi di imposizione dei diritti. Infatti, spetta agli Stati membri stabilire un quadro per l'imposizione dei diritti, mentre la determinazione dei diritti e la loro riscossione spettano al gestore dell'infrastruttura.

35 Per garantire l'obiettivo dell'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura, il medesimo deve disporre, nel quadro dell'imposizione dei diritti come definito dagli Stati membri, di un certo grado di flessibilità per la determinazione dell'importo dei diritti in modo da consentirgli di farne uso in quanto strumento di gestione (sentenza del 28 febbraio 2013, Commissione/Spagna, C-483/10, punto 49).

36 Orbene, la determinazione, con decisione annuale del Ministero delle Finanze, di una tariffa massima applicabile all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, in forza dell'articolo 10, paragrafo 2, della legge sui prezzi ha l'effetto di restringere il margine di manovra del gestore dell'infrastruttura in una misura incompatibile con gli obiettivi della direttiva 2001/14.

37 Si deve rilevare, in particolare, che, conformemente a quanto prevede l'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva, il gestore dell'infrastruttura dev'essere in grado di stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di taluni progetti di investimento.

38 Si deve pertanto concludere che la legislazione ceca, a tale riguardo, non è conforme all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

39 Tale conclusione non può essere smentita dall'argomento della Repubblica ceca vertente sulla necessità di evitare che la posizione monopolistica del gestore dell'infrastruttura si traduca nella determinazione di diritti d'importo eccessivo. Infatti, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, spetta all'organismo di regolamentazione istituito a norma dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, o ad ogni altro organismo che goda di uguale indipendenza, vigilare sul rispetto della libera concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari. Nella Repubblica ceca tale compito è stato peraltro affidato all'Ufficio per la tutela della concorrenza.

40 Risulta dalle considerazioni che precedono che, fissando il livello massimo dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

Sulla seconda censura, vertente sulla mancanza di misure che incentivino il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso

Argomenti delle parti

41 La Commissione sostiene che, non avendo adottato misure dirette ad incentivare il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura ferroviaria e il livello dei diritti di accesso a detta infrastruttura, la Repubblica ceca ha violato l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.

42 Secondo tale istituzione, il regime degli incentivi previsti da tale disposizione presuppone un legame diretto tra la concessione di risorse finanziarie e il comportamento del gestore dell'infrastruttura, il quale deve tendere alla riduzione dei costi di fornitura dell'infrastruttura o a quella dell'importo dei diritti di accesso.

43 A questo proposito, la Commissione sostiene che i mezzi finanziari accordati dal Fondo statale per le infrastrutture di trasporto in applicazione della legge relativa al Fondo statale delle infrastrutture di trasporto servono a migliorare la situazione delle infrastrutture ferroviarie, ma non costituiscono affatto incentivi diretti a incoraggiare il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura o l'importo dei diritti.

44 La Repubblica ceca afferma che il ruolo affidato agli Stati membri dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, ossia incoraggiare il gestore dell'infrastruttura, tramite incentivi, a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura nonché il livello dei diritti di accesso, non è esente da condizioni.

45 Infatti, solo dopo aver raggiunto un livello sufficiente di qualità e di sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria sull'insieme della rete o, almeno, su una parte preponderante della stessa, gli Stati membri sarebbero tenuti a perseguire e raggiungere l'obiettivo previsto da tale disposizione.

46 Orbene, tenuto conto dello stato attuale dell'infrastruttura ferroviaria ceca, l'attuazione dell'obbligo previsto all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 non potrebbe essere pienamente attuato senza mettere a rischio la sicurezza o la qualità dei servizi dell'infrastruttura di cui trattasi.

47 La Repubblica ceca sostiene, in ogni caso, che gli incentivi previsti dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 sono attualmente realizzati tramite il Fondo statale per le infrastrutture di trasporto. Infatti, quest'ultimo coprirebbe, a mezzo di sovvenzioni erogate dallo Stato, la maggior parte dei costi di manutenzione ferroviaria, sicché, senza tali sovvenzioni, l'importo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura sarebbe molto più elevato.

48 Secondo il Regno di Spagna, non è ragionevole ridurre l'importo dei diritti di accesso senza una preliminare modernizzazione della rete ferroviaria e, quindi, una riduzione dei costi di manutenzione.

49 Tale Stato membro sostiene peraltro che l'attuazione delle misure dirette alla riduzione dei costi deve compiersi nel contesto dell'obiettivo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2001/14, ai sensi del quale la contabilità del gestore dell'infrastruttura deve conseguire un equilibrio senza contributi statali.

Giudizio della Corte

50 Risulta dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 che, tenendo debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, devono essere concessi incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'importo dei diritti di accesso per l'utilizzo della medesima.

51 L'articolo 6, paragrafo 3, di detta direttiva prevede che l'obbligo di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo debba essere attuato attraverso un contratto pluriennale concluso tra il gestore dell'infrastruttura e l'autorità competente che contempli contributi statali oppure mediante l'istituzione di un opportuno sistema di regolamentazione con adeguati poteri.

52 Per quanto riguarda, nel caso di specie, l'argomento della Repubblica ceca vertente sul deterioramento dell'infrastruttura ferroviaria, è sufficiente dichiarare che, se è vero che, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, gli Stati membri sono tenuti a tenere conto dello stato di tale infrastruttura in sede di applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva, tuttavia essi sono tenuti altresì a garantire la conclusione di contratti pluriennali di finanziamento che contemplino incentivi oppure di stabilire all'uopo un quadro normativo.

53 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, lo stato di deterioramento dell'infrastruttura non esclude l'adozione di misure che mirino a garantire, da un lato, che i costi connessi alla gestione dell'infrastruttura corrispondano a quelli di un'infrastruttura gestita in modo efficace e, dall'altro, che in tali costi non siano ricomprese spese superflue, sostenute senza discernimento dal gestore dell'infrastruttura.

54 A tal proposito si deve tuttavia precisare che la scelta degli incentivi da adottare, e più particolarmente gli obiettivi concreti perseguiti dagli Stati membri attraverso i medesimi, devono essere compatibili con le condizioni in materia di sicurezza e con il livello di qualità di servizio dell'infrastruttura ferroviaria, conformemente a quanto prevede l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.

55 Inoltre, si deve rilevare che il finanziamento statale del gestore dell'infrastruttura invocato dalla Repubblica ceca, se può comportare la riduzione dei costi di fornitura dell'infrastruttura e del livello dei diritti di accesso, non ha, di per sé, effetto incitativo nei confronti di detto gestore, dal momento che tale finanziamento non implica alcun impegno da parte sua.

56 In tale contesto, si deve dichiarare che, non avendo adottato misure dirette ad incentivare il gestore a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura ferroviaria e il livello dei diritti di accesso a detta infrastruttura, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.

Sulla terza censura, vertente sulla violazione della nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14

Argomenti delle parti

57 La Commissione sostiene che, nella Repubblica ceca, i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea non sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

58 Secondo tale istituzione, la nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», ai sensi di tale disposizione, rinvia a quella di «costo marginale». Quest'ultima nozione corrisponde unicamente, a parere della Commissione, ai costi generati dai movimenti effettivi di treni, e non ai costi fissi, dato che questi ultimi non variano in funzione della prestazione del servizio ferroviario.

59 Al contrario, la Repubblica ceca sostiene che, dal momento che né la direttiva 2001/14 né altre disposizioni del diritto dell'Unione precisano le spese che possono o meno rientrare nella nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», si deve verificare, per la loro determinazione, se sussista un nesso causale diretto tra i costi interessati e la prestazione del servizio ferroviario, ossia stabilire se tali spese siano state effettivamente sostenute per la prestazione di un servizio siffatto. Di conseguenza, rientrerebbero in tale nozione le spese legate direttamente a un'attività o ad un oggetto la cui assenza o il cui mancato funzionamento impedirebbero la circolazione dei treni.

60 Tale Stato membro precisa che, nella Repubblica ceca, la procedura di determinazione, da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dell'importo dei diritti che discende dall'articolo 34c della legge sulle ferrovie, in combinato disposto con il prospetto informativo della rete ferroviaria n. 57822/10-OŘ, relativo agli orari per il periodo 2010/2011 (in prosieguo: il «prospetto informativo 2010/2011»), adottato da detto gestore in applicazione di tale disposizione, è garanzia del fatto che tale importo tiene conto unicamente delle spese direttamente imputabili alla prestazione del servizio ferroviario. Per stabilire se un determinato costo, o una categoria di costi, siano direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario, bisognerebbe accertare se tale costo, o categoria di costi, siano stati generati dalla prestazione di un particolare trasporto ferroviario.

61 Riferendosi ad un parere della Comunità delle imprese ferroviarie e dei gestori di infrastruttura europei (CER) del mese di maggio 2011 e relativo alla rifusione del primo pacchetto ferroviario, la Repubblica ceca sostiene, in particolare, che i costi legati alla programmazione, all'assegnazione delle linee ferroviarie, alla gestione del traffico, allo smistamento e alla segnalazione di un movimento di treno debbono rientrare nella categoria dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.

Giudizio della Corte

62 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, 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 e 5 di tale articolo 7 o dell'articolo 8 di detta direttiva.

63 Secondo la Commissione, per «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, deve intendersi il costo marginale legato alla prestazione effettiva del servizio ferroviario. In udienza la Commissione ha precisato che tale costo corrisponderebbe principalmente a quelli legati all'usura delle reti ferroviarie derivante dalla circolazione dei treni. Al contrario, la Repubblica ceca considera che le spese di cui si può tener conto per calcolare i diritti sono quelle per le quali si può accertare un rapporto di causalità diretta con la prestazione del servizio ferroviario, ossia le spese necessarie per la prestazione di detto servizio.

64 A tal proposito si deve rilevare che la direttiva 2001/14 non contiene alcuna definizione della nozione di «costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario» e che nessuna disposizione del diritto dell'Unione determina i costi che rientrano o quelli che non rientrano in tale nozione.

65 Inoltre, per quanto riguarda una nozione appartenente alla scienza economica, la cui applicazione solleva, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, considerevoli problemi pratici, si deve considerare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità ai fini del recepimento e dell'applicazione di detta nozione nel diritto interno.

66 Ne consegue che, nel caso di specie, si deve verificare se la normativa ceca permetta d'includere nel calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea elementi che manifestamente non sono direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.

67 Secondo la Commissione, deriva dal decreto n. 501/2005 che stabilisce le spese, sostenute dal gestore delle linee, legate alla gestione e al funzionamento, alla modernizzazione e allo sviluppo delle ferrovie (vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty), dell'8 dicembre 2005 (in prosieguo: il «decreto n. 501/2005»), che le spese generali sono incluse nel calcolo dei diritti. Essa afferma inoltre che l'importo dei diritti nella Repubblica ceca è determinato sulla base di un «modello di capacità» usato per l'assegnazione dei costi. Orbene, la Commissione considera che gli Stati membri non possono calcolare in tal modo i costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario poiché questi variano in funzione della prestazione effettiva. Essa afferma che da tale decreto risulta, inoltre, che le spese generali sono incluse nel calcolo dei diritti.

68 Al contrario, la Repubblica ceca sostiene che il decreto n. 501/2005 riguarda soltanto l'individuazione delle spese sostenute dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria anteriormente al 1º luglio 2008 e che, in nessun caso, tale atto funge da fondamento per la determinazione dell'importo dei diritti di utilizzo di detta infrastruttura. Pertanto, senza negare che spese generali erano incluse nel calcolo delle spese sostenute dal gestore dell'infrastruttura conformemente al suddetto decreto, la Repubblica ceca sostiene tuttavia che esse non vengono prese in considerazione nel calcolo dei diritti di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14. Tale Stato membro afferma, inoltre, che il modello

di capacità non serve a determinare direttamente l'importo dei diritti ma costituisce solo uno dei parametri di calcolo del prezzo massimo per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per un dato treno su una determinata sezione.

69 Secondo la Repubblica ceca, la procedura di determinazione dell'importo dei diritti discende dall'articolo 34c della legge sulle ferrovie, in combinato disposto con il prospetto informativo 2010/2011, il quale adatta tale importo in funzione del tipo di treno, del peso dello stesso e della distanza percorsa. Il metodo di calcolo del prezzo per l'utilizzo del servizio di trasporto terrebbe conto altresì delle regole specifiche nonché del quadro per l'imposizione dei diritti, come definiti dall'autorità di regolamentazione, dei costi legati alla prestazione del servizio, espressi in treni-chilometri, dei costi direttamente legati al funzionamento del servizio effettivamente generati dalla prestazione del servizio ferroviario, espressi in tonnellate-chilometri lorde, nonché dei costi supplementari direttamente legati all'utilizzo del servizio di trasporto.

70 A tale proposito si deve ricordare che, secondo giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Ad essa spetta quindi fornire alla Corte gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., segnatamente, sentenze del 28 febbraio 2013, Commissione/Austria, C-555/10, punto 62, nonché Commissione/Germania, C-556/10, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

71 Orbene, nel caso di specie, la Repubblica ceca contesta che il decreto n. 501/2005 e il modello di capacità fungano da fondamento per la determinazione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura e la Commissione non è pervenuta a dimostrare la fondatezza delle sue asserzioni in proposito.

72 Del resto, si deve considerare che la normativa ceca, e più precisamente il prospetto informativo 2010/2011, contiene gli elementi che permettono al gestore dell'infrastruttura di determinare, e all'organismo di regolamentazione di verificare, l'importo dei diritti conformemente alla condizione prevista all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14. Per quanto riguarda l'applicazione concreta di detti elementi, si deve rilevare che la Commissione non ha fornito esempi concreti che facciano apparire che, nella Repubblica ceca, diritti di accesso sarebbero determinati in violazione di tale condizione. Orbene, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 70 della presente sentenza, essa non si può basare su alcuna presunzione a tal riguardo.

73 Risulta dalle considerazioni che precedono che la terza censura invocata dalla Commissione a sostegno del suo ricorso dev'essere dichiarata infondata.

Sulla quarta censura, vertente sulla mancanza di un sistema di prestazioni

Argomenti delle parti

74 La Commissione sostiene che, non avendo istituito un sistema di prestazioni che incentivi le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14.

75 La Repubblica ceca sostiene che, tenuto conto del grado di armonizzazione raggiunto a livello dell'Unione europea, la Commissione non ha dimostrato l'insufficienza del sistema di prestazioni istituito dal prospetto informativo 2010/2011, basato sull'articolo 34c della legge sulle ferrovie.

76 Tale Stato membro aggiunge inoltre che l'articolo 51, paragrafi da 1 a 4 e da 6 a 8, della legge sulle ferrovie prevede l'inflizione di ammende in caso di mancato rispetto degli obblighi diretti a garantire la gestione della rete o in caso di assenza di misure adottate per rimediare alla sua carenza.

77 Infine, nella sua controreplica, la Repubblica ceca indica che l'articolo 34c, paragrafo 2, lettera k), della legge sulle ferrovie, come modificato dalla legge n. 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.), del 3 maggio 2011, prevede che il prospetto informativo debba ora contenere «una delimitazione del sistema di incentivi finanziari per l'autorità incaricata dell'assegnazione e il trasportatore, allo scopo di ridurre al minimo le perturbazioni dell'infrastruttura e aumentarne la permeabilità ai fini della negoziazione di un contratto di gestione del servizio ferroviario; il sistema può prevedere ammende e compensazioni».

78 Secondo il Regno di Spagna, occorre analizzare ciascuna misura concreta ed esaminare se, nel complesso del sistema di imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, tali misure siano efficaci al fine di ridurre le perturbazioni al minimo e migliorare il funzionamento della rete ferroviaria, in conformità all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2001/14.

Giudizio della Corte

79 Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, i sistemi di imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura incentivano le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria, mediante l'istituzione di un sistema di prestazioni. Secondo questa stessa disposizione, tale sistema può prevedere sanzioni, compensazioni e premi.

80 Ne deriva, da un lato, che gli Stati membri devono includere nei sistemi di imposizione dei diritti dell'infrastruttura un sistema di prestazioni diretto a incentivare sia le imprese ferroviarie sia il gestore dell'infrastruttura a migliorare le prestazioni della rete. Dall'altro, per quanto riguarda il tipo di incentivi che possono essere attuati dagli Stati membri, questi ultimi conservano la libertà di scelta delle misure concrete facenti parte di detto sistema purché costituiscano un insieme coerente e trasparente che possa essere qualificato come «sistema di prestazioni» (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 64).

81 Orbene, nel caso di specie, le disposizioni legislative e convenzionali invocate dalla Repubblica ceca non costituiscono un insieme siffatto.

82 Per quanto riguarda, innanzitutto, l'articolo 34c della legge sulle ferrovie, si deve rilevare che esso non contiene alcuna disposizione che prevede l'inclusione, nel prospetto informativo, di un sistema di prestazioni. Quanto al prospetto informativo 2010/2011, si deve rilevare che, ai sensi del punto 6.4 del medesimo, il gestore dell'infrastruttura aderisce all'eventuale richiesta di un trasportatore relativa all'introduzione di un regime di compensazione finanziaria sotto forma di reciproche penalità contrattuali i cui principi debbono essere definiti contrattualmente. Di conseguenza, anche supponendo che fosse applicabile alla scadenza del termine previsto nel parere motivato, un regime siffatto, la cui applicazione è rimessa alla scelta delle parti contraenti, ha carattere soltanto facoltativo e non può pertanto essere considerato come attuazione completa ed adeguata dell'articolo 11 della direttiva 2001/14.

83 Per quanto riguarda, inoltre, l'articolo 51, paragrafi da 1 a 4 e da 6 a 8, della legge sulle ferrovie, menzionato dalla Repubblica ceca nel suo controricorso, si deve rilevare che tale articolo, limitandosi a prevedere l'inflizione di ammende in caso di mancato rispetto degli obblighi diretti a garantire la gestione della rete o in caso di assenza di misure adottate per rimediare alla sua carenza, non può essere considerato come istitutivo di un sistema di prestazioni nell'ambito del sistema di imposizione dei diritti dell'infrastruttura ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2001/14.

84 Infine, l'articolo 2 della legge sul Fondo statale delle infrastrutture di trasporto, dacché prevede soltanto la concessione di finanziamenti per la manutenzione o il miglioramento dello stato delle infrastrutture ferroviarie, non può essere considerato come istitutivo di un sistema in grado di incentivare le imprese ferroviarie ed il gestore dell'infrastruttura a migliorare le prestazioni della rete.

85 Del resto, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e i mutamenti intervenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte (v., in particolare, sentenze dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia, C-528/10, punto 26, e, in tal senso, del 28 febbraio 2013, Commissione/Ungheria, C-473/10, punto 96).

86 Pertanto, dal momento che la legge n. 134/2011, del 3 maggio 2011, è stata adottata successivamente alla scadenza del termine impartito dalla Commissione nel suo parere motivato del 9 ottobre 2009, tale legge modificativa non può essere presa in considerazione nell'ambito dell'esame da parte della Corte della fondatezza del presente ricorso per inadempimento.

87 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che, alla data di scadenza del termine previsto nel parere motivato, la Repubblica ceca non aveva istituito un sistema di prestazioni in grado di incentivare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria, conformemente alle condizioni di cui all'articolo 11 della direttiva 2001/14.

88 Pertanto, la quarta censura dedotta dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso dev'essere dichiarata fondata.

Sulla quinta censura, vertente sull'esistenza di un ricorso amministrativo preliminare avverso le decisioni dell'organismo di regolamentazione e sulla sua incompetenza ad agire d'ufficio

Argomenti delle parti

89 La Commissione sostiene che l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 mira a permettere all'organismo di regolamentazione di statuire in piena indipendenza e di adottare con rapidità ed efficacia misure idonee a rimediare a un cattivo funzionamento sul mercato. La Commissione aggiunge che il paragrafo 6 di questo stesso articolo non introduce la possibilità di un sindacato amministrativo delle decisioni dell'organismo di regolamentazione, ma prevede unicamente la possibilità di un sindacato giurisdizionale.

90 Orbene, dall'articolo 56, lettera c), della legge sulle ferrovie risulterebbe che le decisioni dell'Ufficio delle ferrovie, che costituisce l'organismo di regolamentazione nella Repubblica ceca, possono essere contestate con ricorso amministrativo dinanzi al Ministero dei Trasporti, in contrasto con l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14.

91 La Commissione sostiene inoltre che l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 dev'essere interpretato nel senso che l'organismo di regolamentazione si pronuncia e adotta misure con riferimento a tutte le materie indicate dall'articolo 30 della direttiva stessa, in particolare quelle elencate ai paragrafi 2 e 3 del suddetto articolo. Orbene, dalle disposizioni dell'articolo 34g della legge sulle ferrovie emerge chiaramente che l'Ufficio delle ferrovie ha soltanto il potere di esaminare, su domanda di un richiedente, il prospetto informativo della rete ferroviaria, compresi i criteri in esso contenuti, nonché il processo di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria. Da ciò la Commissione deduce che il suddetto Ufficio non ha il potere di adottare decisioni o misure correttive in tutte le materie menzionate dall'articolo 30, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/14, in particolare

riguardo al livello o alla struttura dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria che un richiedente, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), di tale direttiva, è o potrebbe essere tenuto a pagare, come previsto dall'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della suddetta direttiva.

92 Infine, la Commissione sostiene che l'articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 impone all'organismo di regolamentazione di agire d'ufficio nelle materie previste da tale disposizione, mentre l'articolo 34g della legge sulle ferrovie prevede che l'Ufficio delle ferrovie si attivi solo su domanda di un richiedente.

93 La Repubblica ceca sostiene, in primo luogo, che la direttiva 2001/14 non osta a che le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano obbligatoriamente assoggettate, prima dell'eventuale sindacato da parte di un giudice, al controllo di un altro organo indipendente rientrante nel potere esecutivo.

94 In particolare, non si possono desumere dall'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva 2001/14 condizioni riguardanti l'organizzazione interna della procedura amministrativa degli Stati membri e questi sarebbero liberi, in linea di principio, di organizzare le proprie regole procedurali.

95 In secondo luogo, per quanto riguarda la competenza dell'organismo di regolamentazione, la Repubblica ceca sostiene che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'asserito inadempimento. Orbene, ad eccezione dell'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14, il parere motivato notificato da tale istituzione non avrebbe menzionato alcun'altra disposizione che sia stata oggetto di un non corretto recepimento nel diritto interno con riferimento all'estensione dei poteri dell'Ufficio delle ferrovie. Pertanto, la Repubblica ceca si propone di esaminare unicamente la trasposizione dell'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14 quale unico motivo formulato in modo sufficientemente preciso, conformemente alla condizione elaborata dalla giurisprudenza della Corte.

96 A questo proposito, la Repubblica ceca sostiene che la competenza dell'Ufficio delle ferrovie, per quanto riguarda l'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14, è interamente coperta dall'articolo 34g, in combinato disposto con l'articolo 34c, paragrafo 2, della legge sulle ferrovie. Dalle summenzionate disposizioni deriverebbe infatti che nel potere dell'Ufficio delle ferrovie rientra l'esame del livello dei diritti o della struttura dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura. Orbene, secondo la Repubblica ceca, se l'organismo di regolamentazione è dotato del potere necessario per adottare misure ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14, la conseguenza logica è che esso è dotato altresì del potere necessario per avviare d'ufficio la procedura di esame nell'ambito del controllo statale.

97 Nella sua replica la Commissione sostiene che dall'articolo 34g della legge sulle ferrovie risulta chiaramente che le competenze dell'Ufficio delle ferrovie sono limitate al controllo del prospetto informativo della rete ferroviaria e del processo di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria. Essa aggiunge che, in applicazione di tale disposizione, tale controllo è effettuato su domanda del richiedente presentata entro quindici giorni a decorrere dalla pubblicazione del prospetto informativo della rete ferroviaria o della notifica del parere di cui all'articolo 34e, paragrafo 4, della legge sulle ferrovie. Ne deriverebbe, a parere di tale istituzione, che le competenze dell'Ufficio delle ferrovie non corrispondono a quelle che un organismo di regolamentazione deve assumere in forza dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14.

98 Nella controreplica la Repubblica ceca sostiene che le censure della Commissione, diverse da quella relativa alla competenza dell'organismo di regolamentazione con riferimento al livello dei diritti, debbono essere dichiarate irricevibili. In proposito tale Stato membro sostiene che, nel suo ricorso, la Commissione ha delimitato l'oggetto della censura allo stesso modo che nel parere motivato, vale a dire menzionando unicamente la portata della competenza dell'Ufficio delle ferrovie relativa al livello

dei diritti. Per contro, nella replica, la Commissione avrebbe addotto cinque nuove censure relative alla trasposizione dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14, che non figuravano né nel parere motivato né nel ricorso, in violazione del diritto di tale Stato membro a un equo processo.

Giudizio della Corte

– Sulla prima parte della quinta censura

99 Con la prima parte della quinta censura, la Commissione sostiene che, ai sensi dell'articolo 56 della legge sulle ferrovie, le decisioni dell'Ufficio delle ferrovie possono essere contestate con ricorso dinanzi al Ministero dei Trasporti. Orbene, siffatto ricorso amministrativo preliminare sarebbe contrario all'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14.

100 La Repubblica ceca sostiene, invece, che la direttiva 2001/14, interpretata alla luce del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, non osta a che le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano obbligatoriamente soggette, prima di un eventuale sindacato giurisdizionale, al controllo di un altro organo amministrativo.

101 A tal proposito si deve innanzitutto rilevare che l'articolo 30 della direttiva 2001/14 non prevede né esclude espressamente la possibilità per gli Stati membri di istituire siffatto sindacato amministrativo preliminare.

102 Si deve poi rilevare che l'articolo 30, paragrafo 1, di tale direttiva pone a carico degli Stati membri l'obbligo di istituire un organismo di regolamentazione che può essere, segnatamente, il ministero competente in materia di trasporti.

103 Infine, conformemente al paragrafo 6 di detto articolo, le decisioni adottate dall'organismo di regolamentazione in applicazione del paragrafo 5 di questo stesso articolo devono essere assoggettate a sindacato giurisdizionale.

104 Risulta dall'economia delle disposizioni summenzionate che l'articolo 30 della direttiva 2001/14 dev'essere interpretato nel senso che le decisioni amministrative adottate dall'organismo di regolamentazione possono essere assoggettate soltanto ad un sindacato giurisdizionale.

105 Pertanto, la prima parte della quinta censura dev'essere considerata fondata.

– Sulla seconda parte della quinta censura

106 Con la seconda parte della quinta censura, la Commissione contesta alla Repubblica ceca di non aver riconosciuto all'Ufficio delle ferrovie tutte le competenze di cui deve disporre l'organismo di regolamentazione in forza dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14.

107 Secondo la Repubblica ceca, le censure della Commissione diverse da quella relativa alla competenza dell'organismo di regolamentazione con riferimento al livello dei diritti debbono essere dichiarate irricevibili.

108 In proposito occorre ricordare che, come emerge dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte e dalla giurisprudenza ad esso relativa, ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia nonché l'esposizione sommaria dei motivi e che tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso

stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (v., in particolare, sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Polonia, C-165/08, Racc. pag. I-6843, punto 42, e del 14 gennaio 2010, Commissione/Repubblica ceca, C-343/08, Racc. pag. I-275, punto 26).

109 La Corte ha altresì dichiarato, in relazione ad un ricorso proposto in applicazione dell'articolo 258 TFUE, che esso deve presentare le censure in modo coerente e preciso, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi mezzi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto (v., in particolare, sentenza Commissione/Polonia, cit., punto 43).

110 Nel caso di specie, per quanto riguarda le competenze dell'organismo di regolamentazione, la Commissione ha sostenuto nel suo ricorso che l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 dev'essere interpretato nel senso che è necessario che tale organismo possa pronunciarsi ed adottare misure in tutte le materie indicate in tale articolo, e soprattutto in quelle elencate ai paragrafi 2 e 3 del medesimo.

111 Tuttavia, si deve rilevare che, nell'ambito di tali affermazioni, detta istituzione ha citato unicamente la competenza prevista dal paragrafo 2, lettera e), di detto articolo 30, relativa al livello o alla struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, nonché all'asserita impossibilità, per l'Ufficio delle ferrovie, di agire d'ufficio.

112 Di conseguenza, la seconda parte della quinta censura è ricevibile soltanto nei limiti in cui l'asserito inadempimento all'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 riguarda la competenza di cui al paragrafo 2, lettera e), di tale articolo nonché la capacità dell'organismo di regolamentazione di agire d'ufficio.

113 In primo luogo, quanto alla capacità dell'organismo di regolamentazione di agire d'ufficio, la Commissione sostiene che l'articolo 34g della legge sulle ferrovie prevede che l'Ufficio delle ferrovie agisca solo su domanda di un richiedente, mentre l'articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 richiede che l'organismo di regolamentazione possa agire d'ufficio. A tal proposito la Commissione si fonda su un'interpretazione dell'articolo 34g della legge sulle ferrovie secondo la quale, come nelle procedure previste ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo, il diritto di azione che il paragrafo 3 di detto articolo riconosce all'Ufficio delle ferrovie è subordinato all'introduzione di una domanda in tal senso di un richiedente, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2001/14.

114 Tale interpretazione dell'articolo 34g, paragrafo 3, della legge sulle ferrovie è però contestata dalla Repubblica ceca. Tale Stato membro sostiene, infatti, che il controllo statale nel settore ferroviario viene esercitato sulla base dell'articolo 58, paragrafo 2, della legge sulle ferrovie, ai sensi del quale l'organismo di regolamentazione verifica «il rispetto e l'adempimento degli obblighi che incombono al proprietario delle ferrovie, al gestore delle ferrovie e al trasportatore, come previsti dalla legge, nell'ambito della gestione delle ferrovie e del trasporto ferroviario».

115 Secondo tale Stato membro, la suddetta disposizione, in combinato disposto con la legge n. 552/1991 sul controllo statale (zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole), del 6 dicembre 1991, nella sua versione applicabile alla presente controversia, la quale conferisce agli organismi competenti all'esercizio del controllo statale il potere di procedere alle verifiche e, sulla base di queste, di avviare la procedura d'infrazione, di adottare misure correttive o di infliggere ammende per le infrazioni amministrative così accertate, accorda all'organismo di regolamentazione il diritto di adottare d'ufficio le decisioni di cui all'articolo 34g, paragrafo 3, della legge sulle ferrovie.

116 A tale proposito occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Ad essa spetta quindi fornire alla Corte gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., segnatamente, citate sentenze Commissione/Austria, punto 62, e Commissione/Germania, punto 66).

117 Nel caso di specie, l'interpretazione dell'articolo 34g, paragrafo 3, della legge sulle ferrovie difesa dalla Commissione è contestata dalla Repubblica ceca, la quale fa riferimento a disposizioni di portata più generale che militano a favore di un'interpretazione opposta.

118 Orbene, la Commissione non ha dimostrato il carattere erroneo dell'interpretazione della normativa nazionale difesa dalla Repubblica ceca. Pertanto, si deve considerare che essa non è riuscita a dimostrare la fondatezza delle sue affermazioni secondo le quali l'Ufficio delle ferrovie non dispone della capacità di agire d'ufficio.

119 In secondo luogo, per quanto riguarda la competenza di cui all'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14, si deve rilevare che la Repubblica ceca sostiene, da un lato, che, in forza dell'articolo 34g, paragrafi 1 e 3, della legge sulle ferrovie, in combinato disposto con l'articolo 34c, paragrafo 2, della medesima, l'Ufficio delle ferrovie, nell'ambito dell'esame dei criteri enunciati nel prospetto informativo della rete, ha il potere di analizzare le informazioni sulle tariffe per l'assegnazione delle capacità e la determinazione delle tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Dall'altro, l'esame del livello specifico del diritto di utilizzo dell'infrastruttura che una particolare impresa di trasporto è tenuta a pagare si baserebbe sull'articolo 34g, paragrafi 2 e 3, della suddetta legge. In forza di tali disposizioni, l'Ufficio delle ferrovie sarebbe abilitato a esaminare la procedura di assegnazione delle capacità d'infrastruttura ferroviaria, un elemento indispensabile della quale, secondo quanto esplicitamente previsto per legge, è la determinazione del livello specifico dei diritti di accesso all'infrastruttura.

120 La Repubblica ceca aggiunge che i criteri del prospetto informativo della rete sono fissati dall'articolo 34c, paragrafo 2, della legge sulle ferrovie. In tali criteri sarebbero comprese le informazioni relative all'imposizione dei diritti di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria e alla determinazione delle tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

121 Come afferma giustamente la Repubblica ceca, le informazioni relative all'imposizione dei diritti di assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria e alla determinazione delle tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono soltanto una maniera diversa di indicare il livello dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura che sono o potrebbero essere fatturati. Del pari, le modalità di fissazione dei prezzi di cui all'articolo 34g della legge sulle ferrovie, il cui esame spetta all'organismo di regolamentazione, comprendono la struttura dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura.

122 Pertanto, dato che l'organismo di regolamentazione dispone del potere di assumere decisioni in merito alla modifica del prospetto informativo della rete, compresa quella dei criteri in esso indicati, o all'assegnazione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria, e in particolare delle modalità di determinazione dei prezzi, le disposizioni nazionali invocate dalla Repubblica ceca non sembrano, prima facie, insufficienti alla luce delle condizioni di cui all'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14.

123 Orbene, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 70 della presente sentenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Ad essa spetta quindi fornire alla Corte gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione.

124 Nel caso di specie, si deve tuttavia rilevare che la Commissione non è riuscita a dimostrare la fondatezza delle sue affermazioni per quanto riguarda le competenze dell'organismo di regolamentazione in merito al livello o alla struttura dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura.

125 Del resto, si deve rilevare che la censura della Commissione relativa al termine di quindici giorni, previsto all'articolo 34g della legge sulle ferrovie, per l'introduzione di una domanda è stato dedotto per la prima volta in fase di replica. Orbene, poiché l'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE è determinato dal procedimento precontenzioso previsto dal medesimo articolo, tale ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e mezzi del parere motivato, di modo che, se una censura non è stata formulata nel parere motivato, essa è irricevibile in sede di procedimento dinanzi alla Corte (v., in tal senso, in particolare, sentenza del 9 febbraio 2006, Commissione/Regno Unito, C-305/03, Racc. pag. I-1213, punto 22 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, detta censura dev'essere dichiarata irricevibile.

126 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che, avendo previsto che le decisioni dell'organismo di regolamentazione debbano essere contestate con ricorso amministrativo preventivo, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14.

Sulla sesta censura, vertente sull'inesistenza dell'organismo previsto dall'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440

Argomenti delle parti

127 La Commissione sostiene che la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, dal momento che nella Repubblica ceca non esisterebbe un organismo come quello previsto da tale disposizione che svolga le funzioni ivi previste.

128 Secondo la Commissione, risulta dall'articolo 10, paragrafo 7, primo comma, della direttiva 91/440 che il controllo della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari può essere affidato all'organismo di regolamentazione istituito a norma dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, od ogni altro organismo che goda di uguale indipendenza. In entrambi i casi, l'organismo di cui trattasi è tenuto a rispondere alle condizioni indicate all'articolo 10, paragrafo 7, secondo comma, della direttiva 91/440, ossia dev'essere istituito conformemente ai requisiti previsti dall'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, deve esaminare i reclami dei richiedenti e decidere, sulla base di un ricorso o d'ufficio, in merito alle misure volte a correggere sviluppi negativi sui mercati.

129 A questo proposito, la Commissione afferma che, nella Repubblica ceca, la concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari è controllata dall'Ufficio per la tutela della concorrenza, le cui competenze sono definite dalla legge relativa alle competenze dell'Ufficio per la tutela della concorrenza.

130 Orbene, dalle disposizioni ceche risulterebbe che la competenza del succitato Ufficio è limitata alle questioni direttamente legate alla concorrenza sul mercato dei servizi ferroviari. La Commissione deduce da ciò che tale organismo non esercita tutte le funzioni che dovrebbe svolgere ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 7, secondo comma, della direttiva 91/440, e di conseguenza non può essere considerato come un organismo che svolge le funzioni previste da tale disposizione. La Commissione, in particolare, sostiene che l'Ufficio per la tutela della concorrenza non può pronunciarsi su tutti i ricorsi di richiedenti che ritengono di essere stati oggetto di trattamento iniquo o di una discriminazione o di essere stati lesi in altro modo, né può decidere, sulla base di un ricorso o d'ufficio, in merito alle misure volte a correggere sviluppi negativi sul mercato dei servizi ferroviari.

131 La Repubblica ceca sostiene che tale motivo debba essere dichiarato irricevibile. La Commissione avrebbe sollevato tale censura vertente sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440 soltanto in sede di ricorso, privando di conseguenza tale Stato membro della possibilità di rispondere in maniera utile a tali censure nella fase precedente alla proposizione del presente ricorso.

Giudizio della Corte

132 In limine, si deve ricordare che l'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE è determinato dal procedimento precontenzioso previsto dal medesimo articolo. Di conseguenza, il ricorso della Commissione deve fondarsi su censure identiche a quelle di cui al parere motivato (v. sentenza del 15 giugno 2010, Commissione/Spagna, C-211/08, Racc. pag. I-5267, punto 33).

133 Nel caso di specie, si deve rilevare che, nel suo parere motivato, la Commissione contestava alla Repubblica ceca un inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva 91/440, dal momento che le direttive 91/440 e 2001/14 non consentirebbero che le funzioni indicate in tale disposizione e quelle di cui all'articolo 30 della direttiva 2001/14 siano ripartite tra più entità. La Commissione contestava altresì alla Repubblica ceca il fatto che l'Ufficio per la tutela della concorrenza non possedesse tutte le competenze previste dall'articolo 30 della direttiva 2001/14, quali il controllo del prospetto informativo elaborato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria o l'imposizione dei diritti, ma fosse competente unicamente in relazione alle infrazioni classiche in materia di concorrenza.

134 Orbene, nel suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica ceca di non aver attribuito all'Ufficio per la tutela della concorrenza i poteri necessari per esercitare le funzioni previste dall'articolo 10, paragrafo 7, secondo comma, della direttiva 91/440.

135 Di conseguenza, la sesta censura della Commissione dev'essere dichiarata irricevibile, poiché non dedotta nel corso del procedimento precontenzioso.

136 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare, da un lato, che, non avendo adottato le misure legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli 4, paragrafo 1, 6, paragrafo 2, 11 e 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi di tali disposizioni e, dall'altro, respingere il ricorso della Commissione quanto al resto.

Sulle spese

137 Ai sensi 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 la Repubblica ceca sono rimaste ciascuna soccombente rispettivamente su uno o più capi di domanda, occorre decidere che queste ultime sopporteranno le proprie spese.

138 In applicazione dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, secondo il quale le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico, il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

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

1) **Non avendo adottato le misure legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli 4, paragrafo 1, 6, paragrafo 2, 11 e 30, paragrafo 5, 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 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, la Repubblica ceca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi di tali disposizioni.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) La Commissione europea, la Repubblica ceca ed il Regno di Spagna sopporteranno le proprie spese.

Firme