

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 23

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
(PRIMA SEZIONE) 3 OTTOBRE 2013. CAUSA C-369/11
(COMMISSIONE EUROPEA CONTRO REPUBBLICA
ITALIANA, SOSTENUTA DA REPUBBLICA CECA).
INADEMPIMENTO DI UNO STATO – TRASPORTO –
DIRETTIVA 2001/14/CE – ARTICOLO 4, PARAGRAFO 1, E
30, PARAGRAFO 3 – RIPARTIZIONE DELLA CAPACITÀ DI
INFRASTRUTTURA FERROVIARIA – IMPOSIZIONE DEI
DIRITTI DI UTILIZZO – DIRITTI PER L'UTILIZZO
DELL'INFRASTRUTTURA – INDIPENDENZA DEL
GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 18 ottobre 2013
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Prima- Sezione)**3 ottobre 2013 (*)**

«Inadempimento di uno Stato — Trasporto — Direttiva 2001/14/CE — Articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3 — Ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria — Imposizione dei diritti di utilizzo — Diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura — Indipendenza del gestore dell'infrastruttura»

Nella causa C-369/11,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 12 luglio 2011,

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

ricorrente,

contro

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

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, in qualità di agente,

interveniante,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 aprile 2013,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato le misure legislative, regolamentari e 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»), nonché agli articoli 4, paragrafi 1 e 2, 14, paragrafo 2, e 30, paragrafi 1 e 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 (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»), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali disposizioni.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 2 Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 91/440, che figura nella sezione II della medesima, intitolata «Indipendenza gestionale»:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, in materia di gestione, di amministrazione e di controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile, le imprese ferroviarie abbiano uno status indipendente in virtù del quale dispongano, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità distinti da quelli degli Stati.

2. Nel rispetto delle regole quadro e specifiche in materia di diritti e di assegnazione stabilite dagli Stati membri, il gestore dell'infrastruttura è responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno».

- 3 I considerando 11 e 16 della direttiva 2001/14 sono del seguente tenore:

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

(...)

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

- 4 L'articolo 4 della suddetta direttiva, intitolato «Fissazione, calcolo e riscossione dei diritti», così dispone ai suoi paragrafi 1 e 2:

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

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

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

- 5 L'articolo 30 della direttiva 2001/14, intitolato «Organismo di regolamentazione», è del seguente tenore:

«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. È inoltre funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. Esso agisce in base ai principi di cui al presente articolo, che consentono l'attribuzione di funzioni di impugnazione e di regolamentazione a organismi distinti.

(...)

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».

Diritto italiano

- 6 Le direttive 91/440, 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») sono state trasposte nel diritto interno italiano dal decreto legislativo n. 188, dell'8 luglio 2003, recante attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria (Supplemento ordinario alla GURI n. 170, del 24 luglio 2003; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 188/2003»).
- 7 In Italia, le «funzioni essenziali» di cui all'allegato II della direttiva 91/440 sono ripartite tra Rete Ferroviaria Italiana SpA (in prosieguo: «RFI»), qualificata come «gestore dell'infrastruttura» sulla base di una concessione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in prosieguo: il «Ministero»), e questo stesso Ministero. RFI, pur essendo dotata di personalità giuridica autonoma, fa parte del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (in prosieguo: il «gruppo FS»), che comprende altresì la principale impresa ferroviaria operante sul mercato italiano, ossia Trenitalia SpA (in prosieguo: «Trenitalia»).
- 8 L'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 188/2003 è così formulato:
- «Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è soggetto autonomo ed indipendente, sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, dalle imprese operanti nel settore dei trasporti».
- 9 Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni essenziali, RFI è incaricata del calcolo dei diritti di accesso alla rete per ogni operatore e della loro riscossione, sulla base delle tariffe fissate dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (in prosieguo: il «Ministro»), come risulta dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 188/2003, i cui commi 1 e 2 dispongono quanto segue:
- «1. Ai fini dell'accesso e dell'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie, con decreto del [Ministro], acquisita una motivata relazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, previo parere del Comitato interministeriale per la

programmazione economica e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano limitatamente ai servizi di loro competenza, è stabilito il canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* e nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*.

2. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, sulla base di quanto disposto al comma 1, calcola il canone dovuto dalle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla riscossione dello stesso».

- 10 L'articolo 17, comma 11, di tale decreto legislativo ribadisce il ruolo del Ministro nei termini seguenti:

«Con decreto del [Ministro], da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, sono definiti il quadro per l'accesso all'infrastruttura ed i principi e procedure per l'assegnazione della capacità di cui all'articolo 27 e per il calcolo del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'articolo 20. Con lo stesso decreto sono definite le regole in materia di servizi di cui all'articolo 20».

- 11 L'articolo 37 del medesimo decreto legislativo è inteso a trasporre l'articolo 30 della direttiva 2001/14 e definisce le funzioni dell'«Organismo di regolazione». Tale articolo è stato modificato dal decreto legge n. 98, del 6 luglio 2011 (in prosieguo: il «decreto legge n. 98/2011»), al fine di introdurre un nuovo procedimento di nomina dei dirigenti dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (in prosieguo: l'«URSF»), che costituisce l'organismo di regolamentazione.

- 12 L'articolo 21, comma 4, del decreto legge n. 98/2011 ha infatti riformulato il comma 1-bis dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 188/2003 nel modo seguente:

«Ai fini di cui al comma 1, l'ufficio del [Ministero] che svolge le funzioni di organismo di regolazione è dotato di autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle risorse economico-finanziarie assegnate. L'Ufficio riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta».

- 13 Inoltre, il decreto n. 98/2011 ha altresì aggiunto al menzionato articolo 37 un comma 1-ter, formulato nei seguenti termini:

«All'ufficio di cui al comma 1-bis è preposto un soggetto scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del [Ministro], ai sensi dell'articolo 19, commi 4, 5-bis e 6[,] del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. La proposta è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro 20 giorni dalla richiesta. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione della persona designata. Il responsabile dell'Ufficio di cui al comma 1-bis dura in carica tre anni e può essere confermato una sola volta. La carica di responsabile dell'ufficio di cui al comma 1-bis è incompatibile con incarichi politici elettivi, né può essere nominato colui che abbia interessi di qualunque natura in conflitto con le funzioni dell'ufficio. A pena di decadenza il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1-bis non può esercitare[,] direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratore o dipendente di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore. L'attuale Direttore

dell'Ufficio, resta in carica fino alla scadenza dell'incarico».

Il procedimento precontenzioso ed il procedimento dinanzi alla Corte

- 14 Il 10 maggio e il 21 novembre 2007 la Commissione ha inviato alle autorità italiane questionari diretti ad ottenere informazioni in merito al quadro normativo nazionale per il settore ferroviario. La Repubblica italiana ha risposto, rispettivamente, in data 13 agosto 2007 e 18 gennaio 2008.
- 15 Sulla base delle informazioni in tal modo raccolte, la Commissione ha avviato un procedimento di infrazione contro la Repubblica italiana per incompatibilità tra la legislazione di quest'ultima in materia di trasporto ferroviario e le direttive costituenti il primo pacchetto ferroviario. Il 26 giugno 2008 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di messa in mora che segnalava gli elementi della normativa italiana ritenuti non conformi a tale primo pacchetto ferroviario e lo invitava a presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi.
- 16 La Repubblica italiana ha risposto a tale messa in mora con lettera del 13 agosto 2008, nella quale si impegnava ad avviare una riflessione sulla situazione del mercato e sul contesto normativo in Italia allo scopo di valutare i problemi dell'indipendenza decisionale dei gestori dell'infrastruttura e di proporre interventi correttivi.
- 17 Avendo i servizi della Commissione chiesto nuovi chiarimenti alla Repubblica italiana, quest'ultima ha risposto a tale richiesta con lettere del 22 dicembre 2008 nonché del 21 gennaio e del 23 marzo 2009.
- 18 Il 1° ottobre 2009 le autorità italiane hanno notificato il testo del decreto legge n. 135, del 25 settembre 2009, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (GURI n. 223, del 25 settembre 2009, pag. 2), segnalando in particolare il suo articolo 2, come pure il testo di un emendamento all'articolo 15 dello statuto di RFI che sancisce l'incompatibilità tra la carica di amministratore di tale impresa e quella di amministratore della società controllante, ossia il gruppo FS, o di altre imprese controllate da quest'ultimo operanti nel settore del trasporto ferroviario.
- 19 Con lettera dell'8 ottobre 2009, la Commissione ha trasmesso un parere motivato alla Repubblica italiana, nel quale faceva valere che la normativa di quest'ultima relativa al settore in parola non era conforme alle direttive 91/440 e 2001/14, impartendo a tale Stato membro un termine di due mesi per adottare le misure necessarie per conformarsi a detto parere.
- 20 La Repubblica italiana ha risposto a tale parere motivato con lettere del 23 dicembre 2009 e del 26 aprile 2010. Inoltre, il 2 dicembre 2009, detto Stato membro ha notificato alla Commissione il testo della legge n. 166, del 20 novembre 2009, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 135, del 25 settembre 2009.
- 21 A seguito della constatazione di un errore materiale nella versione italiana del parere motivato, ed al fine di precisare la sua posizione alla luce di elementi comunicati dalla Repubblica italiana, la Commissione ha adottato, il 24 novembre 2010, un parere motivato complementare, notificato a tale Stato membro in pari data, nel quale lo invitava a conformarsi allo stesso entro il termine di un mese dalla sua notifica.
- 22 La Repubblica italiana ha risposto al parere motivato complementare con lettera del 10

gennaio 2011.

- 23 Non soddisfatta della risposta delle autorità italiane, la Commissione ha deciso di proporre il ricorso in esame.
- 24 Con ordinanza del presidente della Corte del 21 novembre 2011, la Repubblica ceca è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana.
- 25 L'11 aprile 2013 si è svolta l'udienza dinanzi alla Corte, nel corso della quale la Commissione ha informato quest'ultima della propria rinuncia al suo primo mezzo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440.

Sul ricorso

Sulla censura relativa all'imposizione di diritti per l'accesso all'infrastruttura

Argomenti delle parti

- 26 La Commissione sostiene, anzitutto, che la normativa italiana non rispetta il requisito dell'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura, requisito previsto all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.
- 27 Ad avviso della Commissione, tale articolo prevede che la determinazione dei diritti o, in altri termini, la scelta del livello delle tariffe sia di competenza del gestore dell'infrastruttura. Si tratterebbe di un'indipendenza gestionale che consentirebbe al gestore di avere entrate sufficienti per svolgere i propri compiti senza interferenza da parte dello Stato. Per contro, riservandosi il potere di fissare il livello dei diritti, lo Stato priverebbe il gestore di uno strumento essenziale di gestione.
- 28 La Commissione ritiene che questa lettura dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 sia suffragata da un'interpretazione sistematica della medesima. L'articolo 30, paragrafo 3, di tale direttiva assoggetterebbe le decisioni del gestore in materia di fissazione dei diritti al controllo dell'organismo previsto a tale scopo, e questo controllo avrebbe senso solo ove detto gestore avesse competenza decisionale a determinare i diritti.
- 29 Orbene, in Italia, conformemente all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 188/2003, sarebbe il Ministro a determinare i diritti di accesso alla rete. Il gestore dell'infrastruttura potrebbe formulare una proposta in materia, denominata «relazione motivata», ma sarebbe il Ministro a decidere, con decreto, di fissare il livello di tali diritti. Al gestore sarebbe poi lasciato il compito, in applicazione del comma 2 del medesimo articolo, di calcolare i diritti effettivamente dovuti da ciascuna impresa ferroviaria per l'utilizzo di singole tratte e di procedere alla riscossione di tali diritti.
- 30 Secondo la Commissione, se la competenza viene attribuita al Ministro, l'organismo di regolamentazione non è in grado di verificare i diritti e le modalità di calcolo degli stessi basate sulle differenti categorie di costo, in quanto tale organismo non ha alcun potere nei confronti del Ministro.
- 31 La Commissione aggiunge che altre disposizioni della direttiva 2001/14 presuppongono necessariamente che le funzioni di gestore dell'infrastruttura non si limitino alla mera liquidazione e riscossione dei diritti dovuti in un caso specifico, ma si estendano alla determinazione del livello delle tariffe applicabili.

- 32 La Commissione ritiene che il fatto che il Ministro fissi il livello dei diritti al fine di garantire l'equilibrio di bilancio del gestore dell'infrastruttura non è conforme ai meccanismi istituiti dalla direttiva 2001/14. Sarebbe pur vero che lo Stato può avere interesse a controllare il gettito del gestore dell'infrastruttura, essendo obbligato, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva, a garantire che la contabilità del gestore presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, i ricavi ottenuti dai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, dalle eccedenze provenienti da altre attività commerciali e dai contributi statali e, dall'altro, i costi dell'infrastruttura. Tuttavia, tale direttiva consentirebbe allo Stato di influire sulla contabilità del gestore non attraverso la fissazione del livello dei diritti, bensì tramite le modalità previste al paragrafo 2 di detto articolo 6, ossia mediante incentivi al gestore per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso. La riduzione dei costi dell'infrastruttura consentirebbe almeno in parte allo Stato di risparmiare sui fondi da destinare alla stessa.
- 33 Secondo la Commissione, la formulazione dell'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 188/2003 individua assai chiaramente il titolare del ruolo decisionale e il soggetto cui spetta presentare proposte. Inoltre, le valutazioni effettuate dal Ministro nell'ambito del processo decisionale andrebbero al di là del contenuto della relazione motivata del gestore. Infatti, il Ministro verificherebbe la conformità della proposta non soltanto ai criteri di cui all'articolo 17, comma 3, di tale decreto legislativo, ma anche alle esigenze di equilibrio contabile del gestore.
- 34 La Repubblica italiana rammenta che l'organismo di regolazione può esercitare la propria attività di controllo — rispetto all'applicazione di livelli dei diritti che siano o appaiano restrittivi della concorrenza o discriminatori per le imprese — di propria iniziativa o a seguito di richiesta delle imprese ferroviarie, sia nella fase di proposta del canone da parte del gestore dell'infrastruttura, sia successivamente alla fissazione di tali diritti, anche con riferimento a singole linee.
- 35 Infatti, ai sensi dell'articolo 37, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 188/2003, l'organismo di regolazione potrebbe, «in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all'accesso ed all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi», infliggere una sanzione amministrativa fino ad un limite dell'1% del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzati, entro un massimo di EUR 1 000 000.
- 36 Secondo la Repubblica italiana, dato che l'approvazione ministeriale non mette il gestore dell'infrastruttura al riparo da sanzioni, è evidente che, in presenza di un rilievo da parte dell'organismo di regolazione, il gestore sarà indotto a modificare la propria proposta relativa ai diritti o, se questi risultano già fissati, a formulare una nuova proposta. In caso contrario, l'organismo di regolazione potrebbe avviare un procedimento che potrebbe sfociare nell'irrogazione di una sanzione.
- 37 A parere di tale Stato membro, tale sistema di controllo risponde alle disposizioni della direttiva 2001/14. Inoltre, considerato il fatto che, ai sensi della medesima, non spetta all'organismo di regolamentazione procedere direttamente alla modifica dei diritti, non si vedrebbe come altro si possano concepire le funzioni di controllo dell'organismo di regolamentazione se non attraverso l'attribuzione, da un lato, di un potere di intervento durante le trattative che si svolgono tra i richiedenti e il gestore e, dall'altro, di un potere sanzionatorio per i casi in cui il gestore contravvenga ai criteri legali di determinazione dei diritti.
- 38 Con riferimento alla questione fondamentale sollevata nell'ambito della censura relativa all'imposizione di diritti di accesso, la Repubblica italiana sostiene che, conformemente a una corretta applicazione dell'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 188/2003, al

Ministro non è attribuita alcuna funzione di controllo di merito del livello dei diritti, che sono determinati sulla base della relazione motivata del gestore dell'infrastruttura. Al Ministro competerebbe quindi la sola verifica, in punto di stretta legittimità, del rispetto delle «regole specifiche» che spetta agli Stati membri stabilire ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.

Giudizio della Corte

- 39 Con la sua censura relativa all'imposizione di diritti per l'accesso all'infrastruttura, la Commissione contesta alla Repubblica italiana una violazione degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, in quanto le modalità previste dalla normativa italiana per la fissazione dell'importo dei diritti non rispettano, a suo giudizio, l'«indipendenza di gestione» del gestore dell'infrastruttura. Infatti, il Ministro fisserebbe i diritti di accesso alla rete tramite decreto.
- 40 La Commissione e il suddetto Stato membro controverso controbattono sull'individuazione del momento a partire dal quale è possibile ritenere che il gestore dell'infrastruttura gestisca in maniera indipendente la fissazione dell'importo dei diritti.
- 41 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 anche stabilire regole specifiche in materia di imposizione, rispettando 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 (v., in particolare, sentenza del 28 febbraio 2013, Commissione/Spagna, C-483/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39).
- 42 Il medesimo articolo 4 effettua una ripartizione di competenze tra gli Stati membri e 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 di questi ultimi e la loro riscossione spettano al gestore dell'infrastruttura (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 41).
- 43 Occorre in proposito ricordare gli obiettivi della direttiva 2001/14. Infatti, anzitutto, uno degli obiettivi perseguiti dal sistema di imposizione dei diritti di utilizzo introdotto da tale direttiva è quello di assicurare l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. In altri termini, quest'ultimo deve far uso del sistema di imposizione dei diritti di utilizzo in quanto strumento di gestione. Emerge in tal senso dal considerando 12 di detta direttiva che sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura nell'ambito stabilito dagli Stati membri. Orbene, detti gestori non potrebbero giungere ad una tale ottimizzazione mediante il sistema di imposizione dei diritti di utilizzo se il loro ruolo dovesse limitarsi a calcolare l'importo del diritto in ciascun caso concreto, applicando una formula fissata in precedenza mediante decreto ministeriale. Detti gestori devono dunque disporre di un certo grado di flessibilità nella fissazione dell'importo dei diritti (v. sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 44).
- 44 La Repubblica italiana asserisce a tale riguardo che il Ministro effettua un mero controllo di legittimità sulla proposta del gestore dell'infrastruttura e non ha quindi alcuna influenza sull'indipendenza di quest'ultimo. Tuttavia, come sostenuto dalla Commissione, questa prassi non poggia su alcuna norma in grado di conferirle carattere incontestabile. Una prassi siffatta non può quindi essere considerata rispondente agli obiettivi della direttiva 2001/14.
- 45 Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, «[i]l gestore

dell'infrastruttura determina i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione». Orbene, dalla formulazione del decreto legislativo n. 188/2003, in particolare del suo articolo 17, emerge chiaramente che la determinazione del diritto deve avvenire di concerto con il Ministro, e che la decisione di quest'ultimo può vincolare il gestore.

- 46 È pur vero che, come sostenuto dalla Repubblica italiana, il Ministro esercita un mero controllo di legittimità in materia. Tuttavia, in base al sistema istituito dalla direttiva 2001/14, un simile controllo di legittimità dovrebbe spettare all'organismo di regolamentazione, nel caso di specie l'URSF, e non al Ministro. Di conseguenza, dato che la decisione del Ministro riguardante la fissazione dei diritti di accesso all'infrastruttura vincola il gestore dell'infrastruttura, se ne deve concludere che la normativa italiana non consente di garantire l'indipendenza di quest'ultimo. Pertanto, tale normativa non soddisfa, sotto tale profilo, i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della suddetta direttiva.
- 47 Infine, per quanto riguarda l'articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14, è vero che la circostanza che il Ministro possa controllare la proposta di determinazione dei diritti formulata dal gestore dell'infrastruttura non impedisce all'URSF di svolgere il proprio incarico effettuando i controlli che l'espletamento del medesimo comporta. Tuttavia, un sistema siffatto non è di per sé sufficiente a dimostrare l'indipendenza del gestore così come voluta dal legislatore dell'Unione.
- 48 Dalle suesposte considerazioni deriva che la censura della Commissione relativa all'imposizione di diritti per l'accesso all'infrastruttura dev'essere considerata fondata.

Sulla censura relativa all'indipendenza dell'organismo di regolamentazione

Argomenti delle parti

- 49 La Commissione ritiene che la piena e necessaria indipendenza dell'organismo di regolamentazione da tutte le imprese ferroviarie non sia garantita dalla normativa italiana, dal momento che il personale dell'organismo di regolazione è costituito da funzionari del Ministero e che quest'ultimo continuerebbe ad esercitare un'influenza decisiva sul gruppo FS, il quale comprende la principale impresa ferroviaria italiana, ossia Trenitalia, e quindi anche su quest'ultima.
- 50 Secondo la Commissione, l'URSF, in altri termini l'organismo di regolazione, fa parte del Ministero. Inoltre, il principale operatore ferroviario sul mercato italiano, Trenitalia, oltre ad appartenere allo stesso gruppo di imprese del gestore dell'infrastruttura, è una società di proprietà statale sulla quale il Ministero, pur non esercitando più i poteri di azionista, avrebbe nonostante tutto un'influenza determinante.
- 51 La Commissione sostiene, infatti, che il personale dell'organismo di regolazione è costituito da funzionari del Ministero che continuano ad esercitare un'influenza determinante sul gruppo FS nonché su Trenitalia, e che detto personale è pienamente integrato nella gerarchia di tale Ministero. Inoltre, a causa del ruolo di supporto al Ministero dell'Economia nell'esercizio delle sue funzioni di azionista del gruppo FS, il Ministero conserverebbe un interesse a che il gruppo stesso abbia un andamento positivo.
- 52 Secondo la Commissione, questa situazione crea un conflitto di interessi per i funzionari del Ministero che operano nella struttura dell'organismo di regolazione e che, per tale motivo, hanno il compito di garantire un trattamento non discriminatorio ai concorrenti dell'impresa ferroviaria pubblica. Infatti, nella loro attività di regolamentazione, essi sono spinti a tenere conto degli interessi commerciali di tale impresa.

- 53 La Commissione espone che non intende sostenere che la direttiva 2001/14 non consenta in alcun caso all'organismo di regolamentazione di far parte di un ministero. Tuttavia, a suo avviso, tale possibilità non deve interferire con il requisito di indipendenza, segnatamente decisionale, dalle imprese ferroviarie destinatarie dei provvedimenti adottati da tale organismo. La possibilità, espressamente prevista all'articolo 30, paragrafo 1, di tale direttiva, che l'organismo di regolamentazione faccia parte di un ministero non può essere isolata, secondo la Commissione, dal resto della disposizione e, in particolare, dall'esigenza di indipendenza in essa sancita. Di conseguenza, una simile possibilità dovrebbe essere esclusa qualora l'integrazione dell'organismo di regolamentazione in un ministero fosse realizzata a scapito dell'indipendenza di tale organismo.
- 54 In subordine, quanto alle ulteriori garanzie di indipendenza dell'URSF adottate dalla Repubblica italiana, la Commissione fa valere, anzitutto, che la propria argomentazione ha ad oggetto non le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, bensì i rapporti all'interno di un ministero, ossia quello delle Infrastrutture e dei Trasporti. Inoltre, quanto ai poteri dei dirigenti dell'URSF, la Commissione afferma che costoro sono subordinati al Ministro, il quale mantiene un margine decisionale in merito alla nomina, alla disponibilità di risorse e all'eventuale risoluzione dei contratti di tali dirigenti.
- 55 A tale proposito, la Commissione prende atto della circostanza che, a seguito della presentazione del suo ricorso, l'articolo 37 del decreto legislativo n. 188/2003 è stato modificato con effetto dal 6 luglio 2011. A prescindere da ogni considerazione quanto alla rilevanza di tale modifica, che sarebbe tardiva rispetto al presente procedimento, la Commissione ritiene che la sua portata effettiva in merito all'eventuale eliminazione dell'infrazione resti ancora da chiarire.
- 56 La Commissione precisa, inoltre, di non essere persuasa dalla risposta al parere motivato, dalla quale non si evince che, fino al 6 luglio 2011, il Ministero non disponeva di margine discrezionale, in particolare in merito alla risoluzione dei contratti stipulati con i dirigenti dell'URSF. La risposta del 23 dicembre 2009 al parere motivato dell'8 ottobre 2009 si limiterebbe a indicare che l'URSF si pone al di fuori della struttura dei dipartimenti del Ministero e sarebbe dunque sottratto al controllo del capo del dipartimento di cui fa parte la direzione del trasporto ferroviario. Quanto alla risposta supplementare del 26 aprile 2010 allo stesso parere, essa non conterrebbe alcun ulteriore riferimento alla questione. Elementi siffatti non inficerebbero la tesi della Commissione secondo cui il personale dell'URSF è costituito da funzionari del Ministero, che dipendono dal Ministro incaricato di fornire supporto all'azionista del gruppo FS.
- 57 Infine, la Commissione rammenta che l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 esige che l'organismo di regolamentazione agisca in piena indipendenza non soltanto dalle imprese ferroviarie, ma anche dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura. A tale riguardo, secondo la Commissione, i diritti di accesso all'infrastruttura sono determinati dal Ministro, al quale l'URSF è pienamente soggetto. È per tale ragione che detto organismo di regolamentazione non godrebbe di alcuna indipendenza decisionale, organizzativa, giuridica e finanziaria, in quanto un solo soggetto, il Ministero, sarebbe nel contempo incaricato della determinazione dei diritti di accesso e del controllo, nella sua veste di regolatore, della medesima determinazione.
- 58 La Repubblica italiana ricorda che la direttiva 2001/14 non vieta che l'organismo di regolamentazione faccia parte di un ministero, a condizione che quest'ultimo non partecipi all'esercizio dei diritti di azionista del gruppo FS. Tale Stato membro sostiene che il decreto legge n. 98/2011 ha creato una situazione di autonomia decisionale rispetto al Ministero e garantisce all'URSF una situazione in cui esso può, de iure, disporre in piena autonomia delle risorse assegnategli dalla legge.

- 59 Quanto alla questione dell'indipendenza dell'URSF dal Ministero, la Repubblica italiana fa valere che il decreto legge n. 98/2011, in vigore dal 6 luglio 2011, ha permesso di dissipare i dubbi della Commissione sottraendo l'URSF all'influenza del Ministero, in particolare riconoscendo al suo direttore una posizione che si situa al di fuori della gerarchia di quest'ultimo. Tale Stato membro aggiunge che, a ben vedere, neppure il regime vigente alla data di proposizione del ricorso era contrario all'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14.
- 60 Inoltre, nella sua controreplica, la Repubblica italiana fa altresì riferimento alla legge n. 27, del 24 marzo 2012, relativa alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 1, del 24 gennaio 2012, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (Supplemento ordinario alla GURI n. 71, del 24 marzo 2012), che prevede, al suo articolo 36, l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che sostituisce l'URSF e integra le funzioni esercitate da quest'ultimo. Tale Stato membro fa valere che la creazione di questa nuova autorità non deriva dal fatto che l'URSF sia stato considerato non sufficientemente autonomo, ma si deve alla scelta operata dal legislatore italiano, nel contesto di un più ampio intervento volto a garantire la liberalizzazione dei mercati, di affidare ad un unico soggetto autonomo il controllo di tutte le modalità di trasporto, e non più solo di quello ferroviario.

Giudizio della Corte

- 61 Con la sua censura relativa all'indipendenza dell'organismo di regolamentazione, la Commissione addebita alla normativa italiana di non rispettare l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, in quanto l'URSF, essendo costituito da funzionari del Ministero, non può essere considerato indipendente, a maggior ragione in quanto tale Ministero continua ad esercitare un'influenza sul gruppo FS, che detiene la più grande compagnia ferroviaria italiana, ossia Trenitalia.
- 62 Occorre in proposito riconoscere che, con i loro interventi legislativi successivi, le autorità italiane hanno direttamente inciso sulla costituzione dell'organismo di regolamentazione, ridefinendo in ciascuna tappa legislativa la sua autonomia organizzativa e contabile. Così è per il decreto legge n. 98/2011 e, ancor più, per la legge n. 27, del 24 marzo 2012, che istituisce una nuova autorità di regolamentazione dei trasporti.
- 63 Occorre tuttavia ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, 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 e che la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenze dell'11 ottobre 2001, Commissione/Austria, C-111/00, Racc. pag. I-7555, punto 13, e del 9 giugno 2011, Commissione/Francia, C-383/09, Racc. pag. I-4869, punto 22).
- 64 Quanto all'argomento relativo alla compatibilità della legislazione italiana in vigore alla data di proposizione del ricorso con l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, è sufficiente ricordare che, secondo tale disposizione, l'organismo di regolamentazione può essere il Ministero competente in materia di trasporti. Ne consegue che la Commissione non può far leva sulla sola circostanza che l'URSF appartiene a tale Ministero per concludere che esso non è indipendente.
- 65 È pur vero che, come giustamente sostenuto dalla Commissione, i funzionari del Ministero si trovano in una posizione delicata, poiché lavorano all'interno dell'organismo di regolamentazione mentre dipendono gerarchicamente da tale Ministero. Inoltre, la Commissione fa correttamente valere che l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 è finalizzato a garantire l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione e che tale

obiettivo deve prevalere sul fatto che quest'ultimo può appartenere a un ministero.

- 66 È necessario rilevare che, nella sua versione precedente a quella risultante dal decreto legge n. 98/2011, l'articolo 37 del decreto legislativo n. 188/2003 enunciava che «all'ufficio del [Ministero] che svolge le funzioni di organismo di regolazione sono assegnate le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei propri compiti, nell'ambito delle risorse stanziato nel bilancio di previsione della spesa del predetto Ministero». Tuttavia, secondo la Commissione, una simile formulazione non può essere considerata idonea a garantire che l'organismo di regolazione possa agire in piena indipendenza, poiché le sue risorse dipendono dal bilancio del Ministero.
- 67 A tale riguardo occorre rilevare che gli argomenti dedotti dalla Commissione a sostegno della sua terza censura rivestono tutti carattere generico e si concentrano essenzialmente sul fatto che l'URFS è un soggetto facente parte del Ministero, e ciò sebbene una siffatta appartenenza non sia vietata dalla direttiva 2001/14. La Commissione non fa peraltro valere altri argomenti circostanziati a sostegno della sua censura.
- 68 Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione dimostrare la sussistenza dell'inadempimento affermato. È quindi essa a dover fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, della sussistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, Racc. pag. I-3331, punto 41; del 6 ottobre 2009, Commissione/Finlandia, C-335/07, Racc. pag. I-9459, punto 46, e del 28 febbraio 2013, Commissione/Germania, C-556/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66).
- 69 Pertanto, la censura della Commissione vertente su una violazione dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 non può essere accolta.
- 70 Di conseguenza, occorre, da un lato, dichiarare che la Repubblica italiana, non garantendo l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 e, dall'altro, respingere il ricorso quanto al resto.

Sulle spese

- 71 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. Ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se l'altra parte conclude in tal senso nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti.
- 72 Nella fattispecie, la Commissione ha rinunciato al suo primo mezzo di ricorso, vertente sulla mancanza di indipendenza dell'organismo che esercita le funzioni essenziali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440.
- 73 Tuttavia, poiché la Commissione e la Repubblica italiana sono peraltro rimaste ciascuna soccombente rispettivamente su uno o più capi di domanda, occorre disporre che le loro spese siano compensate.
- 74 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, a tenore del quale le

spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico; occorre decidere che le spese della Repubblica ceca resteranno a suo carico.

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

- 1) **La Repubblica italiana, non garantendo l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, 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.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **La Commissione europea, la Repubblica italiana e la Repubblica ceca sopportano le proprie spese.**

Firme

