



Raccolta della giurisprudenza

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

Causa C-412/11

**Commissione europea
contro**

Granducato di Lussemburgo

«Ricorso per inadempimento — Direttiva 91/440/CEE — Sviluppo delle ferrovie comunitarie — Direttiva 2001/14/CE — Ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria — Articolo 6, paragrafo 3, e allegato II della direttiva 91/440 — Articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 — Gestore dell'infrastruttura — Indipendenza organizzativa e decisionale — Indipendenza nelle funzioni essenziali»

I – Introduzione

1. Con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440/CEE², come modificata dalla direttiva 2001/12/CE³ (in prosieguo: la «direttiva 91/440»), nonché dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14/CE⁴. Il Granducato di Lussemburgo conclude per il rigetto del ricorso proposto dalla Commissione.

2. La presente causa rientra in una serie di ricorsi per inadempimento⁵ proposti dalla Commissione nel 2010 e nel 2011, concernenti l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle direttive 91/440 e 2001/14, il cui scopo principale è garantire l'accesso equo e non discriminatorio delle imprese ferroviarie all'infrastruttura, e segnatamente alla rete ferroviaria. Tali ricorsi sono inediti, in quanto offrono alla Corte la possibilità di esaminare per la prima volta la liberalizzazione delle ferrovie all'interno dell'Unione europea e, segnatamente, di interpretare quello che si è convenuto di chiamare il «primo pacchetto ferroviario».

3. Il 6 settembre 2012 ho già presentato le mie conclusioni nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo, citata, nonché nelle summenzionate cause Commissione/Ungheria; Commissione/Spagna; Commissione/Austria e Commissione/Germania. Oltre alle presenti conclusioni, in data odierna presento le mie conclusioni nelle cause citate Commissione/Polonia;

1 — Lingua originale: il francese.

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

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

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

5 — Si tratta delle sentenze del 25 ottobre 2012, Commissione/Portogallo (C-557/10), e dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia (C-528/10), nonché delle cause Commissione/Ungheria (C-473/10); Commissione/Spagna (C-483/10); Commissione/Polonia (C-512/10); Commissione/Repubblica ceca (C-545/10); Commissione/Austria (C-555/10); Commissione/Germania (C-556/10); Commissione/Francia (C-625/10); Commissione/Slovenia (C-627/10) e Commissione/Italia (C-369/11), pendenti dinanzi alla Corte.

Commissione/Repubblica ceca; Commissione/Francia e Commissione/Slovenia. Poiché la presente causa verte su censure analoghe a quelle che ho già avuto occasione di analizzare nelle summenzionate conclusioni, mi limiterò a richiamare i paragrafi pertinenti delle medesime, senza tuttavia riprendere interamente l'argomentazione ivi esposta.

II – Ambito giuridico

A – Normativa dell'Unione

1. Direttiva 91/440

4. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, elencate all'allegato II, siano attribuite a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario. Indipendentemente dalle strutture organizzative è necessario provare che il presente obiettivo è stato realizzato.

Gli Stati membri possono tuttavia incaricare le imprese ferroviarie o qualsiasi altro organismo della riscossione dei diritti e attribuire loro la responsabilità di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, ad esempio investimenti, manutenzione e finanziamento».

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

«(...)

— adozione di decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, comprese la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione di singole linee ferroviarie,

– (...)».

2. Direttiva 2001/14

6. L'articolo 14, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/14 così dispone:

«1. Gli Stati membri possono istituire un quadro per l'assegnazione della capacità di infrastruttura rispettando tuttavia l'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4 della direttiva 91/440/CEE. Devono essere stabilite regole specifiche per l'assegnazione della capacità. Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto comunitario.

2. Se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, le funzioni di cui al paragrafo 1 e descritte nel presente capo sono svolte da un organismo preposto all'assegnazione della capacità indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale».

B – Normativa lussemburghese

7. La legge del 22 luglio 2009 sulla sicurezza ferroviaria⁶ prevede che l'Administration des Chemins de Fer (in prosieguo: l'«ACF»), di nuova costituzione, è responsabile delle funzioni essenziali di attribuzione della capacità (assegnazione delle linee ferroviarie) e di imposizione dei diritti di utilizzo.

8. La legge dell'11 giugno 1999 relativa all'infrastruttura ferroviaria, come modificata dalla legge del 3 agosto 2010⁷, così dispone:

«La missione di ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria è affidata a un organismo preposto all'assegnazione la cui funzione è assunta dall'Administration des Chemins de Fer».

III – Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

9. Il 26 giugno 2008 la Commissione ha inviato al Granducato di Lussemburgo una lettera di diffida, invitandolo a conformarsi alle direttive del primo pacchetto ferroviario. Tale Stato membro ha risposto a siffatta diffida con lettera del 27 agosto 2008.

10. Il 9 ottobre 2009 la Commissione ha trasmesso al Granducato di Lussemburgo un parere motivato nel quale rilevava l'insufficienza delle misure adottate ai fini del recepimento delle direttive 91/440 e 2001/14. In esito a un nuovo scambio di corrispondenza, la Commissione ha trasmesso al Granducato di Lussemburgo un parere motivato complementare in data 25 novembre 2010, con il quale, in considerazione dell'evoluzione del quadro normativo nazionale, ha circoscritto il procedimento ad un'unica censura, relativa all'indipendenza delle funzioni essenziali.

11. Il 3 febbraio 2011 il Granducato di Lussemburgo ha risposto al parere motivato complementare.

12. Non ritenendo soddisfacenti la risposta e gli elementi forniti dal Granducato di Lussemburgo, l'8 agosto 2011 la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

IV – Argomenti delle parti

13. La Commissione sostiene che la direttiva 91/440 impone che le funzioni di ripartizione della capacità ferroviaria, tra l'altro, siano attribuite a organismi indipendenti. Infatti, l'allegato II della direttiva 91/440 indica come «funzione essenziale» «l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, comprese la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione di singole linee ferroviarie».

14. Secondo la Commissione, sebbene l'ACF, che si occupa dell'assegnazione delle linee ferroviarie, sia effettivamente un organismo indipendente dalle Ferrovie lussemburghesi (Chemins de fer luxembourgeois; in prosieguo: le «CFL»), ciò non toglie che queste ultime sarebbero incaricate di certe funzioni essenziali in materia di assegnazione delle linee ferroviarie.

15. La Commissione ritiene, alla luce delle indicazioni fornite dal governo lussemburghese, che in caso di perturbazioni del traffico l'assegnazione delle linee ferroviarie resti di competenza delle CFL, e cioè del suo servizio di gestione della rete, senza che questa parte delle CFL sia indipendente dalle parti che gestiscono i servizi di trasporto ferroviario.

6 — *Mémorial* A 2009, n. 169, pag. 2465.

7 — *Mémorial* A 2010, n. 135, pag. 2194.

16. La Commissione ritiene che, in caso di perturbazioni del traffico, l'orario normale fissato dall'ACF non possa più essere rispettato, dato che i tempi stabiliti nell'orario sono stati superati, e diventi necessaria una riassegnazione degli orari per gli operatori che attendono il loro turno. La Commissione osserva che tale nuova attribuzione costituisce necessariamente un'assegnazione di linee ferroviarie. Orbene, secondo la normativa lussemburghese, quest'ultima potrebbe essere effettuata unicamente mediante la gestione del traffico, operata dalle CFL, attribuendo in tal modo alle CFL un ruolo nell'assegnazione della capacità ferroviaria, in contrasto con le disposizioni della direttiva 2001/14.

17. La Commissione ritiene che l'esercizio della funzione essenziale di assegnazione delle linee ferroviarie imponga alle CFL di conformarsi ai requisiti di indipendenza del primo pacchetto ferroviario. Orbene, all'interno delle CFL non è stata attuata alcuna misura atta ad assicurare tale indipendenza per separare sul piano giuridico, organizzativo e decisionale le parti che si occupano delle funzioni essenziali e quelle che gestiscono i servizi di trasporto ferroviario.

18. Nella sua replica, la Commissione sostiene che le modifiche apportate dal prospetto informativo (Document de Référence du Réseau; in prosieguo: il «DRR») adottato dalle autorità lussemburghesi, posteriormente al termine fissato nel parere motivato, non sono sufficienti a porre fine all'inadempimento.

19. Nel suo controricorso, il governo lussemburghese ritiene che la normativa nazionale in vigore, benché fosse conforme allo spirito e alla lettera della direttiva 2001/14, sia stata comunque adattata, successivamente alla proposizione del presente ricorso, in modo da non lasciar sussistere il minimo dubbio riguardo a un'eventuale non conformità con il diritto dell'Unione. Il DRR sarebbe così stato modificato in modo che anche la riassegnazione delle linee ferroviarie, in caso di perturbazioni del traffico, sia trasferita all'ACF⁸. Nella sua controreplica, il governo lussemburghese rileva che il DRR è stato nuovamente modificato (con effetto dal 1° gennaio 2012) e ora soddisfa i requisiti della Commissione prevedendo che, in caso di perturbazioni imprevedute, l'ACF provvede all'assegnazione di nuove linee ferroviarie⁹.

V – Analisi del ricorso per inadempimento

20. Il Granducato di Lussemburgo contesta la censura della Commissione facendo valere disposizioni adottate dopo la scadenza del termine impartito nel parere motivato, vale a dire le modifiche del DRR posteriori alla data di scadenza di detto termine.

21. A tale proposito, è sufficiente ricordare che la Corte ha ripetutamente dichiarato che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in funzione della situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e che non possono essere prese in considerazione dalla Corte modifiche intervenute successivamente¹⁰. Pertanto, la normativa determinante ai fini del presente ricorso è quella in vigore alla scadenza del termine di due mesi stabilito nel parere motivato complementare del 25 novembre 2010.

22. Il ricorso della Commissione è fondato su due elementi che ho già avuto occasione di analizzare nelle mie conclusioni nelle cause citate Commissione/Ungheria (C-473/10), Commissione/Francia (C-625/10) e Commissione/Slovenia (C-627/10).

8 — Il riferimento alla versione 3.0 dell'edizione 2011 del prospetto informativo della rete è stato pubblicato nel *Mémorial* B 2011, n. 84, pag. 1657.

9 — Il riferimento alla versione 2.0 dell'edizione 2012 del prospetto informativo della rete è stato pubblicato nel *Mémorial* B 2011, n. 103, pag. 1985.

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

23. Per quanto riguarda le ragioni per le quali un operatore storico come le CFL, che sono un'impresa ferroviaria, un servizio non indipendente da quest'ultima o un gestore dell'infrastruttura non indipendente da tali imprese, non può essere associato all'esercizio di funzioni essenziali, quali la ripartizione delle linee ferroviarie, mi è sufficiente rinviare alle mie conclusioni nelle cause citate Commissione/Francia (C-625/10; paragrafi 31-47) e Commissione/Slovenia (C-627/10; paragrafi 30-46).

24. Analogamente, è escluso che un operatore storico come le CFL, che sono un'impresa ferroviaria, possa vedersi attribuire il potere di decidere la riassegnazione delle linee ferroviarie in caso di perturbazioni del traffico, senza limitarsi a sopprimerle, per le ragioni che ho esposto nelle mie conclusioni relative alle cause citate Commissione/Ungheria (C-473/10; paragrafi 49-70) e Commissione/Slovenia (C-627/10; paragrafi 38-46).

25. Pertanto, il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere accolto.

VI – Sulle spese

26. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

27. Poiché il Granducato di Lussemburgo è risultato soccombente, dovrà essere condannato alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

VII – Conclusione

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

- 1) Il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'allegato II della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, come modificata dalla direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001, e dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, in quanto un servizio di un'impresa ferroviaria partecipa all'esercizio di funzioni essenziali quali l'assegnazione delle linee ferroviarie.
- 2) Il Granducato di Lussemburgo è condannato alle spese.