

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate il 16 aprile 2026 (1)

**Cause riunite C-161/25 e C-162/25**

**Autorità di regolazione dei trasporti  
contro**

**Captrain Italia,  
Rail Cargo Carrier Italy Srl,  
Fuorimuro Impresa Ferroviaria Srl,  
Inrail SpA,  
SBB Cargo Italia Srl,  
Oceanogate Italia SpA,  
GTS Rail SpA,  
Adriafer Srl con socio unico,  
DB Cargo Italia Srl,  
Sangritana SpA (C-161/25),**

**e**

**Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH (C-162/25)**

**nei confronti di**

**Rete Ferroviaria Italiana SpA**

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Consiglio di Stato (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Trasporto – Spazio ferroviario europeo unico – Direttiva 2012/34/UE – Articolo 35 – Sistema di prestazioni – Portata – Servizio di trasporto internazionale di merci – Perturbazioni imputabili alle imprese ferroviarie – Penali di confine – Sistema nazionale di penali ulteriore e distinto dal sistema generale che si applica all'intera rete – Cumulo di più sistemi di penali – Coordinamento di tali differenti sistemi – Condizioni – Margine discrezionale degli Stati membri »

## I. Introduzione

1. Le domande di pronuncia pregiudiziale in esame, presentate dal Consiglio di Stato (Italia), vertono sull'interpretazione dell'articolo 97 TFUE e dell'articolo 35 della direttiva 2012/34/UE (2).

2. Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che oppongono l'Autorità di regolazione dei trasporti (Italia) (in prosieguo: l'«ART») e la Rete Ferroviaria Italiana SpA (in prosieguo: «RFI») a varie imprese ferroviarie esercitanti la propria attività sul mercato italiano (3), che hanno ad oggetto la delibera dell'ART che ha approvato le «Indicazioni e prescrizioni relative al “prospetto informativo della rete 2024”» stabilite dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ossia RFI, le quali istituiscono un sistema di penali volto a sanzionare le imprese ferroviarie per il superamento dei tempi di sosta nelle stazioni di collegamento con le reti estere (in prosieguo: le «penali di confine»).

3. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sull'analisi delle prime cinque questioni pregiudiziali in queste due cause, formulate in termini pressoché identici. Esse sollevano, in sostanza, l'interrogativo se l'articolo 35 della direttiva 2012/34, il quale non è stato ancora interpretato dalla Corte, consenta agli Stati membri di istituire, parallelamente al sistema di efficientamento delle prestazioni previsto da tale articolo, sistemi specifici di penali collegati alle perturbazioni della rete ferroviaria, nonché, in caso di risposta affermativa, se e in che misura tali differenti sistemi possano cumularsi e debbano essere coordinati.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

4. Ai sensi dei considerando 2 e 3 della direttiva 2012/34:

«(2) Una maggiore integrazione del settore dei trasporti dell'Unione è essenziale per il completamento del mercato interno e le ferrovie rappresentano un elemento vitale di tale settore nell'ottica di una mobilità sostenibile.

(3) È opportuno migliorare l'efficienza della rete ferroviaria affinché tale rete si integri in un mercato competitivo, tenendo conto degli aspetti specifici delle ferrovie».

5. L'articolo 35 di tale direttiva, intitolato «Sistema di prestazioni», ai paragrafi 1 e 2 è così formulato:

«1. I sistemi di imposizione dei canoni incoraggiano le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria mediante un sistema di prestazioni. 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 indicati nell'allegato VI, punto 2, si applicano a tutta la rete».

6. L'articolo 56 di detta direttiva, intitolato «Funzioni dell'organismo di regolamentazione», elenca le funzioni dell'organismo di regolamentazione. In forza del suo paragrafo 1, un richiedente ha il diritto di adire tale organismo se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare al fine di contestare talune decisioni del gestore dell'infrastruttura, tra cui quelle relative al prospetto informativo della rete e ai criteri in esso contenuti. Conformemente al paragrafo 2 di tale articolo, detto organismo controlla in particolare che il prospetto informativo della rete non contenga clausole discriminatorie.

7. L'allegato VI della medesima direttiva, intitolato «Requisiti dei costi e dei canoni relativi all'infrastruttura ferroviaria», è redatto, al punto 2, nei seguenti termini:

«Il sistema di prestazioni di cui all'articolo 35 è basato sui principi seguenti:

- a) per raggiungere il livello convenuto di prestazioni e per non pregiudicare la redditività economica di un servizio, il gestore dell'infrastruttura si accorda con i richiedenti sui parametri principali del sistema di prestazioni, in particolare sul valore dei ritardi, sulle soglie dei pagamenti dovuti nell'ambito del sistema di prestazioni con riguardo alla circolazione di singoli treni e di tutti i treni di un'impresa ferroviaria in un determinato periodo di tempo;
- b) il gestore dell'infrastruttura comunica alle imprese ferroviarie, almeno cinque giorni prima della circolazione del treno, l'orario di servizio sulla base del quale saranno calcolati i ritardi; può applicare un preavviso più breve in caso di forza maggiore o di variazioni tardive dell'orario di servizio;
- c) tutti i ritardi sono riconducibili a una delle seguenti classi e sottoclassi di ritardo:  
  
(...)».

## B. Diritto italiano

### 1. *Decreto-legge n. 201/2011*

8. L'articolo 37 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (4), convertito in legge, con modifiche, dalla legge del 22 dicembre 2011, n. 214 (5) – articolo intitolato «Liberalizzazione del settore dei trasporti» – recita:

«1. Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, di seguito denominata "Autorità", la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. (...) L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di

sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione. (...)

2. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, (...)

b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

(...)

i) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;

(...)».

## 2. **Decreto legislativo n. 112/2015**

9. L'articolo 13 del decreto legislativo del 15 luglio 2015, n. 112 – Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione) ([6](#)), intitolato «Condizioni di accesso ai servizi», al paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«Il gestore dell'infrastruttura garantisce, e quindi fornisce, a tutte le imprese ferroviarie cui sono state assegnate tracce orarie, a condizioni eque e non discriminatorie e senza corresponsione di alcun onere aggiuntivo rispetto al canone di accesso e utilizzo dell'infrastruttura, la fornitura dei seguenti servizi costituenti il pacchetto minimo di accesso:

a) trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria, ai fini della conclusione dei contratti di utilizzo dell'infrastruttura;

b) diritto di utilizzo della capacità assegnata;

c) uso dell'infrastruttura ferroviaria, compresi scambi e raccordi;

- d) controllo e regolazione della circolazione dei treni, segnalamento ed instradamento dei convogli, nonché comunicazione di ogni informazione relativa alla circolazione;
- e) uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile;
- f) tutte le altre informazioni necessarie per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità.

(...)).

10. L'articolo 21 di tale decreto legislativo, intitolato «Sistema di controllo delle prestazioni del trasporto ferroviario», prevede quanto segue:

«1. Al fine di ridurre al minimo le disfunzioni conseguenti ad eventuali perturbazioni arrecate alla circolazione dei treni, il gestore dell'infrastruttura adotta, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, un apposito sistema di controllo delle prestazioni del trasporto ferroviario, che può prevedere la possibilità sia di prevedere clausole penali nei confronti degli utilizzatori della rete che arrecano tali perturbazioni, sia di erogare compensazioni agli utilizzatori della rete danneggiati da tali perturbazioni, sia di erogare forme di premio per gli utilizzatori della rete che si distinguono per l'aver effettuato prestazioni superiori a quelle previste dai rispettivi contratti di accesso all'infrastruttura.

2. I principi di base del sistema di controllo delle prestazioni indicati [nell']allegato VI, punto 2, della [direttiva 2012/34] si applicano all'intera rete gestita dal gestore dell'infrastruttura».

11. L'articolo 37, paragrafo 1, di detto decreto legislativo, intitolato «Organismo di regolazione», dispone quanto segue:

«L'organismo di regolazione è l'Autorità di regolazione dei trasporti che esercita le competenze nel settore dei trasporti ferroviari e dell'accesso alle relative infrastrutture ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'articolo 37 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, della direttiva [2012/34], e del presente decreto. L'organismo agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. (...)).

### **III. Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

12. Con delibera adottata nel corso del 2022, l'ART ha approvato le «Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2024"» presentate dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ossia RFI. Nell'ambito di tale delibera, l'ART ha stabilito che alcune di tali indicazioni e prescrizioni sarebbero state recepite nel Prospetto informativo della rete (in prosieguo: il «PIR») per il 2024, mentre altre sarebbero state recepite nel PIR per il 2023.

13. Le indicazioni e le prescrizioni relative al PIR per gli anni 2023 e 2024 includevano in particolare le penali di confine, ossia penali applicate nei confronti delle imprese ferroviarie

quando i tempi di sosta nelle stazioni di confine sono superati. Tali penali di confine si sono quindi aggiunte a quelle già previste, nel contesto del sistema di prestazioni fondato sull'articolo 35 della direttiva 2012/34, come recepito nel diritto italiano dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 112/2015, il quale istituisce un quadro generale basato sull'applicazione di penali in caso di ritardi imputabili alle imprese ferroviarie o al gestore dell'infrastruttura.

14. Le imprese ferroviarie ricorrenti hanno presentato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Italia) un ricorso diretto all'annullamento della delibera dell'ART nonché del PIR per l'anno 2023, asserendo in particolare che tali atti istituivano un sistema di sanzioni distinto da quello previsto dall'articolo 35 e dall'allegato VI della direttiva 2012/34.

15. Con sentenza emessa nel corso del 2023, tale giudice ha considerato che l'ART era competente a introdurre le penali di confine sulla base dell'articolo 35 della direttiva 2012/34 e dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 112/2015. Esso ha tuttavia ritenuto che, sebbene la coesistenza di tali penali con quelle risultanti dal sistema di prestazioni non fosse, di per sé, in contrasto con la normativa applicabile, l'ART avrebbe dovuto prevederne l'applicazione anche nei confronti del gestore dell'infrastruttura e corredarle di adeguati meccanismi di compensazione. Inoltre, detto giudice ha rilevato l'assenza di coordinamento tra i due sistemi di incentivazione nonché la mancata valutazione tecnica delle loro potenziali interazioni, cosicché la delibera dell'ART era insufficientemente motivata riguardo alle sue concrete modalità di attuazione. Pertanto, esso ha rinviato il caso dinanzi all'ART affinché, all'occorrenza, esercitasse nuovamente il proprio potere.

16. L'ART e RFI hanno interposto appello contro tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato, giudice del rinvio. Le imprese ferroviarie ricorrenti, per parte loro, hanno presentato un appello incidentale, con il quale hanno contestato la conclusione del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte secondo cui l'ART aveva effettivamente il potere di adottare le penali di confine sulla base dell'articolo 35 della direttiva 2012/34.

17. In tale contesto, il Consiglio di Stato intende stabilire se un sistema come quello istituito dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 112/2015, il quale non esclude l'applicazione di un sistema di sanzioni ulteriore e distinto da quello previsto in via generale dal PIR, sia compatibile con l'articolo 35 della direttiva 2012/34.

18. Il giudice del rinvio si chiede, in particolare, se l'articolo 35 di tale direttiva, che prevede sanzioni per atti che perturbano il funzionamento della rete, compensazioni per le imprese vittime di tali perturbazioni e premi in caso di prestazioni superiori alle previsioni, possa essere interpretato nel senso che possono essere istituite simili sanzioni previste da norme ulteriori e distinte dal sistema generale istituito dal PIR, dando così luogo ad un cumulo di penali per uno stesso fatto (ossia un ritardo in una stazione di confine) e estendendo *de facto* le disposizioni di tale sistema agli inadempimenti commessi nelle stazioni di confine.

19. In proposito, tale giudice considera che un sistema integrato e coordinato che preveda una doppia tipologia di sanzioni non può essere ammesso in assenza di una chiara definizione della sua natura e del suo grado di autonomia alla luce del diritto dell'Unione. A

suo avviso, occorre in particolare, nel rispetto del principio di certezza del diritto, stabilire se il diritto dell'Unione ammetta un simile cumulo di sistemi sanzionatori ovvero, nel caso in cui sia necessario un coordinamento, in che misura questi due sistemi garantiscano, anche per le sanzioni applicate alle stazioni di confine, il rispetto dei principi sottesi al diritto di accesso ai servizi.

20. Nell'ipotesi in cui l'articolo 35 della direttiva 2012/34 permettesse il cumulo di più sistemi di penali, così che a un'impresa ferroviaria fossero irrogate, per uno stesso fatto, quale un ritardo verificatosi in una stazione di confine, al contempo una penale sulla base del sistema generale applicabile all'intera rete e una penale specifica per una stazione di confine, occorrerebbe precisare le condizioni di un simile cumulo, ossia, da un lato, se detta disposizione imponga all'autorità nazionale competente, nel caso di specie all'ART, di rispettare il principio di neutralità del meccanismo istituito, in particolare prevedendo premi per le imprese ferroviarie virtuose, compensazioni per le imprese danneggiate e l'applicazione di penali anche nei confronti del gestore dell'infrastruttura se esso è causa del ritardo, e, dall'altro lato, se, e in che misura, l'articolo 35 di tale direttiva imponga all'autorità nazionale competente di coordinare il regime generale del sistema di prestazioni e il regime specifico delle penali di confine, affinché questi due meccanismi perseguano in modo coerente l'obiettivo dell'efficienza della rete senza comportare un onere sproporzionato per le imprese ferroviarie chiamate al pagamento delle penali di confine.

21. In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, nella causa C-161/25, sei questioni pregiudiziali, di cui le seguenti cinque sono oggetto delle presenti conclusioni mirate:

«1) Se un sistema di penali possa essere imposto al di fuori della previsione espressa dell'articolo 35 della direttiva 2012/34/UE;

2) se l'articolo 35 [della direttiva 2012/34] ammetta il cumulo tra più sistemi di penali, ossia che per il medesimo fatto, ritardo in una stazione di confine, l'impresa ferroviaria possa trovarsi a subire sia la penale prevista dal sistema generale che si applica a tutta la rete, sia una penale specifica per la stazione di confine;

3) in caso di risposta positiva al quesito che precede, se l'articolo 35 [della direttiva 2012/34] imponga che l'Autorità di regolazione [dei trasporti], nell'introdurre o comunque nel "validare" un sistema di penali per le stazioni [di] confine a carico delle imprese ferroviarie merci, sia tenuta sempre a far rispettare le prescrizioni di detta disposizione, assicurando la neutralità della misura, di talché: i) debbano essere previsti premi per le imprese ferroviarie virtuose, ii) compensazioni per le imprese danneggiate e iii) le penali devono gravare anche sul gestore se è esso causa del ritardo, ove si ritenga che la neutralità della misura comporti il carattere bilaterale delle singole penali;

4) in caso di risposta positiva [alla seconda questione], se l'articolo 35 [della direttiva 2012/34] imponga all'Autorità di regolazione [dei trasporti] di coordinare e in che termini il sistema delle penali del "performance regime" ed il sistema delle penali di confine, in modo che i due sistemi

perseguano in modo coordinato l'obiettivo della efficienza della rete, senza risultare eccessivamente gravosi per le imprese ferroviarie colpite dalle penali di confine;

5) in caso di risposta positiva [alla seconda questione], se l'articolo 35 [della direttiva 2012/34] imponga di coordinare i massimali previsti dai due sistemi di penali, e di valutare il loro impatto economico sulle imprese ferroviarie, affinché il principio di efficienza, sia bilanciato con il principio di proporzionalità e ragionevolezza e non sia compromessa la redditività dei servizi ferroviari».

22. Nella causa C-162/25, il Consiglio di Stato ha parimenti deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le stesse questioni pregiudiziali sollevate nella causa C-161/25, fatta eccezione per la terza questione la cui parte finale è formulata nel modo seguente:

«In caso di risposta positiva [alla seconda questione], se l'articolo 35 [della direttiva 2012/34] imponga che l'Autorità di regolazione [dei trasporti], nell'introdurre o comunque nel "validare" un sistema di penali per le stazioni [di] confine a carico delle imprese ferroviarie merci, sia tenuta sempre a far rispettare le prescrizioni di detta disposizione, assicurando la neutralità della misura, di talché: i) debbano essere previsti premi per le imprese ferroviarie virtuose, ii) compensazioni per le imprese danneggiate e iii) le penali devono gravare anche sul gestore se è esso causa del ritardo, sull'assunto che la neutralità comporti sempre la bilateralità delle singole penali».

23. Con decisione del presidente della Corte del 1° aprile 2025, le cause C-161/25 e C-162/25 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

24. Hanno presentato osservazioni scritte la Captrain Italia, la Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion, RFI, i governi italiano e polacco, nonché la Commissione europea.

#### IV. **Analisi**

##### A. **Osservazioni preliminari**

25. Il presente rinvio pregiudiziale verte, in sostanza, sulla compatibilità con l'articolo 35 della direttiva 2012/34 di una normativa nazionale che non esclude l'applicazione di un sistema sanzionatorio ulteriore e distinto da quello previsto, in via generale, dal sistema di prestazioni di cui a tale articolo. L'interpretazione di detto articolo è al centro delle cinque questioni pregiudiziali formulate dal giudice del rinvio, costituenti l'oggetto delle presenti conclusioni mirate.

26. In via preliminare, osservo che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 prevede l'istituzione di un sistema di prestazioni il cui obiettivo è ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, incoraggiando le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura ad adottare modalità di gestione più efficaci. A tal fine, esso consente agli Stati membri di attuare un insieme di misure volte al raggiungimento di detto obiettivo, in particolare 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. I sistemi di prestazioni così istituiti dagli Stati membri devono, inoltre, rispettare i principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI della direttiva summenzionata.

27. Dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 11 della direttiva 2001/14/CE (7), che è stato sostituito dall'articolo 35 della direttiva 2012/34, risulta peraltro che, se è vero che gli Stati membri devono includere nei sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria un sistema di prestazioni diretto a incentivare sia le imprese ferroviarie sia il gestore dell'infrastruttura a migliorare le prestazioni della rete, questi ultimi conservano nondimeno la libertà di scelta delle misure concrete facenti parte di detto sistema, purché queste costituiscano un insieme coerente e trasparente che possa essere qualificato come «sistema di prestazioni» (8).

28. Pertanto, come risulta dagli elementi sopra illustrati, sebbene gli Stati membri abbiano l'obbligo, in forza dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, di istituire a livello nazionale un sistema di prestazioni, tale articolo lascia loro un margine discrezionale riguardo alla sua configurazione concreta, poiché non è fornita alcuna precisazione in ordine alla sua forma o alle sue esatte modalità (9).

29. Infatti, in quanto strumento di armonizzazione minima, detto articolo non definisce un determinato sistema di penali, ma si limita a riconoscere agli Stati membri la facoltà di prevedere un insieme di misure, ivi comprese eventuali sanzioni, al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2012/34. In altre parole, lo stesso articolo impone loro un obbligo di risultato nel senso che devono fare in modo che il sistema di prestazioni istituito permetta di ridurre al minimo le perturbazioni e di migliorare le prestazioni della rete ferroviaria.

30. È alla luce delle suesposte considerazioni che occorre esaminare le questioni pregiudiziali, relative all'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, sollevate dal giudice del rinvio nell'ambito della presente causa.

## **B. Sulla prima questione pregiudiziale**

### **1. Sulla ricevibilità**

31. Prima di procedere all'analisi della prima questione pregiudiziale, occorre pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal governo italiano. Quest'ultimo afferma in particolare che, per come è formulata, tale questione è irricevibile in quanto il giudice del rinvio non avrebbe precisato, da un lato, la natura del dubbio riguardo all'applicazione dell'articolo 35 della direttiva 2012/34 nel procedimento principale e, dall'altro lato, se l'interpretazione proposta da tale giudice nella decisione di rinvio possa ostare a una disposizione nazionale.

32. In proposito, ricordo che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, allorché le questioni sollevate sono relative all'interpretazione del diritto dell'Unione, esse godono di una presunzione di rilevanza e la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile

solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte ([10](#)).

33. Orbene, ciò non sembra verificarsi nel caso di specie, in quanto la prima questione pregiudiziale verte sull'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, la cui rilevanza nell'ambito del procedimento principale risulta in maniera sufficientemente chiara dalla decisione di rinvio. Infatti, da tale decisione risulta che l'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, richiesta dal giudice del rinvio, è necessaria per stabilire se il regime italiano applicabile nel caso di specie, che non esclude la possibilità di istituire un sistema sanzionatorio specifico per le stazioni di confine, ulteriore e distinto da quello istituito dal sistema di prestazioni applicabile nel territorio italiano, contrasti con tale disposizione del diritto dell'Unione.

34. Ne consegue che gli argomenti addotti dal governo italiano riguardo all'irricevibilità di tale questione devono essere respinti e che, pertanto, la prima questione pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

## 2. ***Sul merito***

35. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 35 della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono introdurre un sistema di prestazioni unicamente in conformità alle disposizioni di tale articolo e ai principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI della direttiva in parola, al quale detto articolo rinvia, oppure se essi possano predisporre un siffatto sistema anche al di fuori del quadro definito da tale disposizione ([11](#)).

36. In via preliminare, come ricordato ai paragrafi da 26 a 28 delle presenti conclusioni, rilevo che un insieme di misure diretto a incentivare sia le imprese ferroviarie sia il gestore dell'infrastruttura a migliorare le prestazioni della rete dev'essere considerato come un «sistema di prestazioni», ai sensi dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, purché tali misure si inscrivano in un insieme coerente e trasparente.

37. Ne consegue che il semplice fatto che un simile sistema sia composto da una pluralità di misure differenti risultanti da atti giuridici distinti non può, di per sé, ostare alla sua qualificazione come «sistema di prestazioni». Lo stesso vale nell'ipotesi in cui uno stesso organo decidesse di adottare un atto aggiuntivo al fine di completare talune misure precedentemente adottate nell'ambito di tale sistema. Infatti, la modifica di detto sistema mediante l'introduzione di nuove misure o la modifica di quelle già esistenti, in particolare allo scopo di rimediare, ad esempio, a disfunzioni sul mercato ferroviario, non può, di per sé, rimettere in discussione l'esistenza di questo stesso sistema né permettere di ritenere che si tratti di un *altro* sistema di efficientamento delle prestazioni ([12](#)).

38. Ricordo, in primo luogo, che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 impone ai gestori dell'infrastruttura di istituire un sistema di prestazioni destinato a incoraggiare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura stesso a ridurre le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria.

39. Orbene, poiché tale disposizione prevede l'istituzione di un sistema di prestazioni definendo al contempo gli obiettivi e i principi di base che devono presiedere ad esso, gli Stati membri non possono predisporre un siffatto sistema senza rispettare i requisiti così fissati dalla direttiva 2012/34. Pertanto, benché agli Stati membri sia riconosciuto un notevole margine discrezionale in sede di progettazione dei sistemi di prestazioni, essi possono istituirli soltanto nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 35 di tale direttiva e dei principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI di quest'ultima, al quale tale articolo rinvia.

40. Rilevo in proposito che, sebbene la nozione di «sistema di prestazioni» non sia definita all'articolo 35 di detta direttiva, i principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI di quest'ultima e gli obiettivi perseguiti da un simile sistema permettono, a mio avviso, di ritenere che debba essere considerata come inclusa in tale nozione qualsiasi normativa relativa alla determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria destinata a ottimizzare l'utilizzo di tale infrastruttura e a incoraggiare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria, indipendentemente dalla qualificazione adottata o dalla denominazione attribuita a una simile misura nel diritto nazionale.

41. Infatti, se così non fosse, gli Stati membri avrebbero la possibilità di eludere facilmente tale disposizione istituendo meccanismi di miglioramento delle prestazioni sottratti alle regole da essa previste e che potrebbero, perciò, risultare incompatibili con queste ultime. Peraltro, autorizzare l'istituzione di sistemi paralleli per il solo motivo che questi sarebbero qualificati diversamente nel diritto nazionale equivarrebbe a privare l'articolo 35 della direttiva 2012/34 del suo effetto utile. Un sistema di prestazioni che si collocasse al di fuori del contesto normativo definito da tale direttiva potrebbe, inoltre, compromettere l'obiettivo generale perseguito da quest'ultima, ossia l'istituzione e il buon funzionamento di un mercato ferroviario integrato all'interno dell'Unione nonché il suo miglioramento ([13](#)), pregiudicando al contempo i requisiti di trasparenza e di coerenza risultanti dalla giurisprudenza della Corte di cui al paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

42. Ne consegue che, in linea di principio, le penali o le sanzioni irrogate per azioni od omissioni all'origine di disfunzioni del funzionamento della rete ferroviaria e il cui obiettivo è, in definitiva, ridurre le perturbazioni di quest'ultima devono essere considerate come una delle componenti di un sistema di prestazioni. Pertanto, esse non possono essere previste al di fuori del contesto normativo sancito all'articolo 35 della direttiva 2012/34.

43. Tale constatazione non esclude tuttavia la possibilità per gli Stati membri di adottare, per quanto concerne altri aspetti non rientranti nell'ambito di applicazione di tale articolo, misure che essi ritengano appropriate, anche sotto forma di sanzioni, purché nessun'altra disposizione della direttiva 2012/34 vi osti. Non rientrano quindi nell'ambito di applicazione

dell'articolo 35 di tale direttiva misure regolamentari che non perseguano un obiettivo di miglioramento delle prestazioni o che siano estranee alla valutazione della prestazione, quali, in particolare, meccanismi destinati a sanzionare il mancato rispetto delle norme sulla sicurezza ferroviaria.

44. In secondo luogo, si deve constatare, come risulta dall'articolo 35, paragrafo 2, della direttiva 2012/34, letto in combinato disposto con l'allegato VI, punto 2, di quest'ultima, che tale disposizione disciplina in maniera completa e unificata il sistema di prestazioni, quale elemento costitutivo del sistema dei canoni, e che i principi che lo governano sono applicabili all'intera rete. In proposito, sottolineo che l'articolo 35 di tale direttiva non opera alcuna distinzione tra i differenti punti della rete ferroviaria di uno Stato membro e non prevede né un regime particolare né un'esenzione per quanto riguarda le norme applicabili alle stazioni di confine (14).

45. Nel caso di specie, risulta che, contrariamente a quanto sostengono i governi italiano e polacco (15), il meccanismo delle penali di cui trattasi nei procedimenti principali applicabile alle stazioni di confine rientra effettivamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 35 della direttiva 2012/34. Così è in ragione del fatto che tali sanzioni, pur riguardando un aspetto specifico dell'infrastruttura ferroviaria, perseguono l'obiettivo di incoraggiare il miglioramento delle prestazioni, che costituisce un criterio decisivo al fine di qualificare una misura come rientrante in un sistema di prestazioni. Infatti, prevedendo un sistema di responsabilità corredato di penali in caso di perturbazioni imputabili alle imprese ferroviarie a livello delle stazioni di confine, tali sanzioni mirano alla riduzione delle perturbazioni e al miglioramento dell'efficienza della rete, ossia al perseguimento di obiettivi che si inscrivono nella logica di un simile sistema, o addirittura ne costituiscono una componente a pieno titolo. La circostanza che il suo ambito di applicazione sia limitato ad alcuni punti della rete ferroviaria, nel caso di specie alle stazioni di confine, non è, di per sé, decisiva, in quanto l'articolo 35 di tale direttiva non esige che le sanzioni imposte si applichino necessariamente in modo uniforme all'intero territorio nazionale. Allo stesso modo, il fatto che tali sanzioni siano state istituite sulla base di differenti testi normativi non appare rilevante nel caso di specie, in quanto l'articolo 35 di detta direttiva non impone che tutte queste misure facciano parte di un solo e medesimo atto giuridico.

46. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 dev'essere interpretato nel senso che esso non permette l'istituzione di un sistema di prestazioni che non rispetti i requisiti di tale articolo e che si discosti dai principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI di tale direttiva, al quale detto articolo rinvia, e che rientrano nel suo ambito di applicazione e, pertanto, devono essere considerate come facenti parte di un sistema di prestazioni tutte le misure integrate nel sistema di determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria volte a ridurre le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria. Nella misura in cui persegue l'obiettivo di promuovere l'utilizzo ottimale della rete, un sistema di penali applicabile specificamente alle stazioni di confine rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 35 della direttiva summenzionata, indipendentemente dal fatto che esso sia stato

istituito sulla base di un atto distinto, e deve, pertanto, rispettare le condizioni ivi enunciate nonché i principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI della medesima direttiva, ancorché tali penali riguardino un segmento specifico della rete ferroviaria.

### C. Sulla seconda, sulla quarta e sulla quinta questione pregiudiziale

47. Con le questioni seconda, quarta e quinta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 35 della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che permette di cumulare più sistemi di penali, cosicché, per uno stesso atto, quale un ritardo in una stazione di confine, un'impresa ferroviaria può essere assoggettata al contempo alla penale prevista dal sistema generale applicabile all'intera rete e a una penale specifica prevista per un ritardo in una stazione di confine e, in caso di risposta affermativa, se l'organismo di regolamentazione (nel caso di specie, l'ART) debba garantire il coordinamento fra tali sistemi nonché verificare che essi rispettino il principio di proporzionalità (16).

48. Tenuto conto della risposta che propongo di fornire alla prima questione pregiudiziale e della connessione fra la seconda, la quarta e la quinta questione, propongo di trattare queste ultime congiuntamente.

49. In primo luogo, ricordo che, in forza dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale in sede di concreta progettazione dei sistemi di prestazioni, purché questi ultimi restino compatibili con gli obiettivi di efficienza della rete fissati dalla direttiva in parola. Tale articolo, che non prevede un sistema specifico di penali, non fornisce alcuna indicazione precisa riguardo alla natura o alla portata delle eventuali sanzioni, né, a fortiori, sulla possibilità di cumulare più sistemi di sanzioni.

50. Ne deriva che, poiché l'articolo 35 della direttiva 2012/34 non esclude, a priori, un cumulo di più sistemi di sanzioni, gli Stati membri rimangono liberi di istituire un sistema di efficientamento delle prestazioni composto da differenti misure, introducendo in particolare, come nel caso di specie, penali specifiche in caso di superamento della durata dei tempi di sosta nelle stazioni di confine, parallelamente alle penali applicabili in generale in caso di ritardo sull'intera rete nazionale. Peraltro, nulla impedisce a uno Stato membro, qualora constati un malfunzionamento o una perturbazione in un punto specifico della rete ferroviaria, di adottare misure complementari nei confronti del gestore dell'infrastruttura o delle imprese ferroviarie per porvi rimedio, a condizione che esse siano compatibili con tale direttiva.

51. Resta nondimeno il fatto che gli Stati membri, pur potendo prevedere più sistemi di penali idonei a coesistere tra loro, sono tenuti a garantire che le misure adottate rispettino i principi sanciti da detta direttiva e siano tra loro articolate in modo coerente e trasparente (17).

52. In secondo luogo, rilevo che, nel caso di un sistema composto da differenti misure, che includa al contempo delle penali e dei premi, la necessità di garantire che tali misure costituiscano un insieme coerente e trasparente per permettere ad un simile sistema di

soddisfare gli obiettivi previsti dalla direttiva 2012/34 implica, o persino presuppone, un certo grado di coordinamento tra le differenti misure facenti parte del sistema di prestazioni.

53. Tengo a precisare in proposito che, in forza dell'articolo 56 della direttiva 2012/34, la funzione di «regolatore» del mercato, e dunque la responsabilità di garantire il buon funzionamento della rete ferroviaria, è stata affidata all'organismo di regolamentazione designato da ciascuno Stato membro. Nel quadro del potere di controllo della legittimità che tale articolo 56 ha attribuito a detto organismo di regolamentazione, nel caso di specie l'ART, quest'ultimo dovrebbe altresì provvedere affinché le differenti penali previste siano, nel complesso, necessarie e proporzionate alla luce degli obiettivi enunciati all'articolo 35 di tale direttiva (18). Più precisamente, in occasione del controllo del sistema di prestazioni proposto dal gestore dell'infrastruttura – ossia quando l'ART è chiamata ad approvare le differenti misure previste a tal fine nel PIR, conformemente all'articolo 56 di detta direttiva (19) –, tale autorità deve esaminare il complesso di tali misure allo scopo di assicurarsi che esse perseguano, in modo coerente, l'obiettivo di efficienza della rete.

54. Tuttavia, a mio avviso, una simile analisi presuppone che detta autorità valuti in concreto il modo in cui questi due sistemi di penali interagiscono e i loro effetti nei confronti delle imprese ferroviarie (20). Più precisamente, in un caso come quello di specie, l'ART deve sincerarsi in particolare della coerenza delle penali specifiche previste in caso di superamento della durata dei tempi di sosta nelle stazioni di confine con le penali applicabili in generale in caso di ritardo sull'intera rete nazionale, e verificare che tali penali, considerate nel loro insieme, non eccedano quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dall'articolo 35 della direttiva 2012/34, ossia la riduzione delle perturbazioni e il miglioramento delle prestazioni della rete, nonché il rispetto del principio del *ne bis in idem* (21).

55. Lo stesso vale riguardo alla valutazione dell'impatto economico delle differenti misure imposte alle imprese ferroviarie. L'ART dovrà quindi verificare che l'imposizione da parte del gestore della rete di una duplice sanzione nei confronti di un'impresa ferroviaria, in caso di superamento dei tempi di sosta in una stazione di confine, non sia idonea a compromettere la sostenibilità economica e la redditività di tali imprese.

56. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla seconda, alla quarta e alla quinta questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 dev'essere interpretato nel senso che gli Stati membri dispongono della facoltà di istituire un sistema di prestazioni che preveda penali specifiche in caso di superamento della durata programmata delle soste nelle stazioni di confine, parallelamente alle penali applicabili in generale in caso di ritardo sull'intera rete nazionale, a condizione tuttavia che tale sistema sia coerente e non dia luogo, nel suo insieme, all'applicazione di penali sproporzionate. Conformemente all'articolo 56 di tale direttiva, l'autorità nazionale di regolazione è tenuta, in sede di convalida del sistema di prestazioni, a verificare che i due sistemi di sanzioni applicati perseguano, in modo coordinato, l'obiettivo del miglioramento delle prestazioni della rete e a valutare l'impatto economico di tali sanzioni sulle imprese ferroviarie, al fine di garantire che la sostenibilità economica e la redditività dei servizi ferroviari non siano compromesse.

## D. Sulla terza questione pregiudiziale

57. Con la terza questione, che occorre esaminare per ultima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 35 della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che, tenuto conto della necessità di assicurare la neutralità di un sistema di prestazioni previsto da tale articolo, l'organismo di regolamentazione deve verificare che tale sistema preveda anche premi per le imprese ferroviarie virtuose nonché compensazioni per le imprese che hanno subito un pregiudizio e che le penali in caso di ritardo si applichino anche al gestore dell'infrastruttura, quando quest'ultimo è responsabile del ritardo.

58. Per le ragioni che illustrerò nei successivi paragrafi, ritengo che occorra rispondere a tale questione in senso negativo.

59. Ricordo, anzitutto, che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 contempla unicamente la *possibilità*, e non l'obbligo, per gli Stati membri di prevedere un insieme di misure menzionate da tale disposizione. Si deve inoltre sottolineare che dalla formulazione di tale articolo non risulta in alcun modo che un sistema di prestazioni debba necessariamente includere ciascuna delle tre componenti identificate da tale direttiva per essere ritenuto compatibile con quest'ultima.

60. Ne deriva che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale che permette loro di stabilire quali misure previste da tale disposizione siano le più idonee a conseguire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2012/34 e di modularne l'applicazione in base alle specifiche caratteristiche della perturbazione della rete, senza che l'autorità nazionale competente sia tenuta ad avvalersi dell'insieme di tali misure o a combinarne varie tra esse.

61. Certamente, un sistema di prestazioni è, in linea di principio, destinato a includere misure rivolte sia al gestore dell'infrastruttura sia alle imprese ferroviarie, il che presuppone un certo grado di reciprocità riguardo agli obblighi gravanti sulle differenti parti, in particolare per quanto concerne le penali istituite per garantire la neutralità del sistema e incoraggiarle ad adottare le misure necessarie per ridurre la frequenza e l'incidenza dei ritardi sulla rete. Tuttavia, ciò non implica necessariamente l'obbligo di prevedere penali o le stesse penali per le imprese ferroviarie e per il gestore dell'infrastruttura, né di garantire che ciascuna penale sia associata o controbilanciata da un'altra misura, come un premio o una compensazione ([22](#)).

62. In proposito, rilevo che, per sua stessa natura, un sistema di prestazioni può essere composto da un insieme di misure distinte dirette a rispondere a differenti aspetti della determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, come confermato dal punto 2 dell'allegato VI della direttiva 2012/34. Non si può dunque escludere a priori che, per un aspetto specifico della rete ferroviaria, talune misure si applichino soltanto al gestore dell'infrastruttura o unicamente alle imprese ferroviarie interessate, senza che tale circostanza comporti, di per sé, l'incompatibilità di una misura nazionale con l'articolo 35 di tale direttiva. Una simile scelta può, infatti, essere giustificata da considerazioni pratiche che spetta all'autorità nazionale di regolazione verificare. Pertanto, poiché il gestore dell'infrastruttura e

le imprese ferroviarie esercitano attività di natura differente e, a tale titolo, sono soggetti a obblighi distinti, non si può esigere, in pratica, che essi siano sottoposti necessariamente a un identico sistema di sanzioni in caso di perturbazioni che incidono sulla circolazione ferroviaria.

63. Inoltre, se è vero che le misure adottate nell'ambito di un sistema di prestazioni devono essere valutate alla luce della necessità di garantire la neutralità del sistema nonché del perseguimento dell'obiettivo di riduzione delle perturbazioni e di miglioramento delle prestazioni nell'ambito dell'utilizzo della rete, una simile valutazione può essere effettuata soltanto al termine di un esame concreto che tenga conto di tutte le circostanze pertinenti.

Preciso, peraltro, come ricordato ai paragrafi 54 e 55 delle presenti conclusioni, che la valutazione della compatibilità di un sistema di prestazioni con l'articolo 35 della direttiva 2012/34 deve essere effettuata in maniera globale e non astratta, tenendo conto del complesso delle misure previste dalla normativa nazionale al fine di valutare se esse costituiscano un insieme di norme coerenti e trasparenti che permette di realizzare gli obiettivi perseguiti da tale direttiva, rispettando al contempo i principi del diritto dell'Unione.

64. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 dev'essere interpretato nel senso che, affinché un sistema di prestazioni sia compatibile con tale disposizione, non è necessario, da un lato, che esso preveda, oltre alle penali irrogate in caso di ritardi imputabili alle imprese ferroviarie, premi per le imprese virtuose e compensazioni per le imprese che hanno subito un pregiudizio, e, dall'altro lato, che ciascuna delle misure che compongono tale sistema e che comportano penali imponga sanzioni identiche alle imprese ferroviarie e al gestore dell'infrastruttura, purché detto sistema, nel suo insieme, sia coerente e proporzionato alla luce dell'obiettivo perseguito dall'articolo 35 di tale direttiva, consistente nell'incoraggiare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria.

## V. **Conclusione**

65. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali dalla prima alla quinta sollevate dal Consiglio di Stato (Italia) nelle cause riunite C-161/25 e C-162/25 nel modo seguente:

L'articolo 35 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico,

dev'essere interpretato nel senso che:

- 1) esso non permette l'istituzione di un sistema di prestazioni che non rispetti i requisiti di tale articolo e che si discosti dai principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI di tale direttiva, al quale detto articolo rinvia, e che rientrano nel suo ambito di applicazione e, pertanto, devono essere considerate come facenti parte di un sistema di prestazioni tutte le misure integrate nel sistema di determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria volte a ridurre le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria. Nella misura in cui persegue

l'obiettivo di promuovere l'utilizzo ottimale della rete, un sistema di penali applicabile specificamente alle stazioni di confine rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 35 di detta direttiva, indipendentemente dal fatto che esso sia stato istituito sulla base di un atto distinto, e deve, pertanto, rispettare le condizioni ivi enunciate nonché i principi di base indicati al punto 2 dell'allegato VI della medesima direttiva, ancorché tali penali riguardino un segmento specifico della rete ferroviaria.

2) Gli Stati membri dispongono della facoltà di istituire un sistema di prestazioni che preveda penali specifiche in caso di superamento della durata programmata delle soste nelle stazioni di confine, parallelamente alle penali applicabili in generale in caso di ritardo sull'intera rete nazionale, a condizione tuttavia che tale sistema sia coerente e non dia luogo, nel suo insieme, all'applicazione di penali sproporzionate. Conformemente all'articolo 56 della direttiva 2012/34, l'autorità nazionale di regolazione è tenuta, in sede di convalida del sistema di prestazioni, a verificare che i due sistemi di sanzioni applicati perseguano, in modo coordinato, l'obiettivo del miglioramento delle prestazioni della rete e a valutare l'impatto economico di tali sanzioni sulle imprese ferroviarie, al fine di garantire che la sostenibilità economica e la redditività dei servizi ferroviari non siano compromesse.

3) Affinché un sistema di prestazioni sia compatibile con l'articolo 35 della direttiva 2012/34, non è necessario, da un lato, che esso preveda, oltre alle penali irrogate in caso di ritardi imputabili alle imprese ferroviarie, premi per le imprese virtuose e compensazioni per le imprese che hanno subito un pregiudizio, e, dall'altro lato, che ciascuna delle misure che compongono tale sistema e che comportano penali imponga sanzioni identiche alle imprese ferroviarie e al gestore dell'infrastruttura, purché detto sistema, nel suo insieme, sia coerente e proporzionato alla luce dell'obiettivo perseguito da tale disposizione, consistente nell'incoraggiare le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria.

---

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

---

<sup>2</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32), come modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 352, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2012/34»).

---

<sup>3</sup> Si tratta, più precisamente, nella causa C-161/15, delle società Captrain Italia, Rail Cargo Carrier Italy Srl, Fuorimuro Impresa Ferroviaria Srl, Inrail SpA, SBB Cargo Italia Srl, Oceanogate Italia SpA, GTS Rail SpA, Adriafer Srl con socio unico, DB Cargo Italia Srl e Sangritana SpA, nonché, nella causa C-162/25, della società Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH (in prosieguo, congiuntamente: le «imprese ferroviarie ricorrenti»).

---

<sup>4</sup> Supplemento ordinario alla GURI n. 284, del 6 dicembre 2011.

---

5 Supplemento ordinario alla GURI n. 300, del 27 dicembre 2011 (in prosieguo: il «decreto-legge n. 201/2011»).

---

6 GURI n. 170, del 24 luglio 2015 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 112/2015»).

---

7 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 2001, L 75, pag. 29).

---

8 Sentenze del 28 febbraio 2013, Commissione/Spagna (C-483/10, EU:C:2013:114, punto 64), e dell'11 luglio 2013, Commissione/Repubblica ceca (C-545/10, EU:C:2013:509, punto 80).

---

9 V., in proposito, relazione dell'Independent Regulators' Group – Rail, intitolata «Performance Schemes in rail: a European overview» [IRG-Rail (2025) 10], pubblicata a novembre 2025, in particolare pagg. 8 e 9, disponibile unicamente in lingua inglese al seguente indirizzo: <https://irg-rail.eu/download/5/1472/202510ReportonPerformanceSchemesinrailaEuropeanoverview.pdf> Come illustra tale relazione sull'applicazione dei sistemi di efficientamento delle prestazioni nel settore ferroviario, elaborata dal gruppo che riunisce le autorità di regolazione competenti all'interno dell'Unione, la progettazione e l'attuazione di tali sistemi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Per completezza, rilevo che l'11 luglio 2023 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento al Parlamento europeo e al Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010 [COM(2023) 443 final], al fine di rafforzare la gestione e le prestazioni della rete ferroviaria europea. L'attuale regime di miglioramento delle prestazioni, previsto all'articolo 35 della direttiva 2012/34, rimane essenzialmente circoscritto al livello nazionale, lasciando agli Stati membri un ampio margine discrezionale in ordine alle misure e alle metodologie applicate. Ne deriva, come sottolineato dalla Commissione nella motivazione di tale proposta di regolamento, un'eterogeneità dei regimi nazionali.

---

10 Sentenza del 12 febbraio 2026, Valora Effekten Handel (C-864/24, EU:C:2026:94, punto 28 e giurisprudenza citata).

---

11 Benché la formulazione della prima questione faccia riferimento, in generale, alla possibilità di imporre «un sistema di penali» al di fuori della previsione espressa dell'articolo 35 della direttiva 2012/34, senza precisare il tipo di penali considerate, dalla decisione di rinvio risulta che, con la sua questione, il Consiglio di Stato, in sostanza, intende sapere se un meccanismo di penali applicabile specificamente alle stazioni di confine debba essere considerato come distinto dal sistema di prestazioni previsto all'articolo 35 di tale direttiva oppure se esso rientri nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

---

[12](#) Pertanto, solo nel caso in cui esistesse una pluralità di norme relative ad aspetti distinti dell'infrastruttura ferroviaria, introdotte separatamente e in modo incoerente tra loro, eventualmente ad opera di organi differenti, si potrebbe ritenere che si tratti di un *altro* «sistema».

---

[13](#) V., in tal senso, in particolare, considerando 2 e 3 della direttiva 2012/34.

---

[14](#) Non è privo di interesse rilevare che, secondo la relazione di esperti citata alla nota a piè di pagina 9 delle presenti conclusioni, nella maggior parte degli Stati membri (ossia in 18 di essi) i sistemi di prestazioni ricomprendono i collegamenti internazionali, mentre in una minoranza (ossia in sei di essi, tra cui l'Italia) tali collegamenti non sono inclusi. V., in tal senso, pagg. 8 e 9 di tale relazione.

---

[15](#) Si deve precisare, in proposito, che il governo polacco afferma che l'articolo 35 della direttiva 2012/34 non disciplina l'introduzione di penali supplementari che non costituiscono parte del sistema di determinazione dei canoni o che non si applicano all'intera rete ferroviaria, ma esclusivamente a determinati punti specifici di quest'ultima, quali le stazioni di confine. Per parte sua, il governo italiano ritiene che le penali di confine siano state istituite nel quadro di un sistema circoscritto che non rientra esclusivamente nel sistema di prestazioni.

---

[16](#) Per completezza, rilevo che, pur senza aver espressamente sollevato un'eccezione di irricevibilità riguardo alla quarta e alla quinta questione pregiudiziale, il governo italiano, ricordando nelle proprie osservazioni scritte che il ruolo della Corte non consiste nel formulare pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, contesta al giudice del rinvio di aver formulato questioni che non riguarderebbero l'interpretazione del diritto dell'Unione. Tali argomenti possono essere respinti senza particolari difficoltà in quanto risulta in maniera sufficientemente chiara che, con queste due questioni, detto giudice si interroga sulle conseguenze di un eventuale cumulo di sanzioni nei confronti delle imprese ferroviarie, nonché sul ruolo dell'autorità nazionale competente in tale contesto, in particolare riguardo al suo eventuale obbligo di garantire il coordinamento di questi differenti sistemi.

---

[17](#) V., in tal senso, paragrafi da 27 a 29 delle presenti conclusioni.

---

[18](#) Conformemente all'allegato VI, punto 2, lettera a), della direttiva 2012/34, le penali applicate, considerate nel loro insieme, devono essere non soltanto necessarie «per raggiungere il livello convenuto di prestazioni», ma anche proporzionate rispetto a tale obiettivo, in modo da non «pregiudicare la redditività economica» dei servizi forniti dalle imprese ferroviarie.

---

[19](#) Al riguardo, rilevo che l'articolo 56 della direttiva 2012/34 prevede espressamente due modalità di intervento dell'organismo di regolamentazione. Da un lato, il paragrafo 1 di tale articolo stabilisce che, quando l'organismo di regolamentazione è investito di un ricorso presentato da un richiedente che ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di

qualsiasi altro pregiudizio, tale organismo è chiamato a valutare, in particolare, il PIR nella versione provvisoria e in quella definitiva nonché i criteri in esso contenuti. Dall'altro lato, in forza del paragrafo 2 di detto articolo, il suddetto organismo è legittimato ad agire di propria iniziativa, in particolare per controllare che il PIR non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell'infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta altresì che il PIR, all'origine della presente controversia, includeva al contempo il sistema di prestazioni e il sistema di penali di confine.

---

[20](#) Benché il giudice del rinvio si interroghi sulla compatibilità della normativa italiana di cui trattasi nei procedimenti principali con l'articolo 35 della direttiva 2012/34, nessun elemento della decisione di rinvio sembra indicare in che modo un siffatto cumulo sarebbe, a suo avviso, ingiustificato o idoneo ad assumere un carattere sproporzionato. Certamente, la valutazione definitiva della compatibilità di tale normativa con il diritto dell'Unione compete a tale giudice. Tuttavia, la circostanza che i due sistemi di penali in questione perseguano obiettivi complementari, che il loro contenuto nonché le condizioni per la loro applicazione siano definiti in modo chiaro e trasparente, e che l'importo massimo della penale collegata al superamento dei tempi di sosta in una stazione di confine sia soggetto a un massimale predeterminato depone, *prima facie*, e salvo un'applicazione arbitraria da parte del gestore dell'infrastruttura o un'interpretazione manifestamente irragionevole da parte dell'ART, nel senso che tali misure siano giustificate alla luce degli obiettivi perseguiti dall'articolo 35 della direttiva in parola.

---

[21](#) Si deve inoltre osservare che, benché tale problematica non sia stata sollevata in quanto tale dal giudice del rinvio, poiché, nel caso di specie, questi due sistemi di sanzioni sono definiti in maniera chiara e precisa e perseguono finalità complementari, il principio del *ne bis in idem* non può ostare al cumulo delle sanzioni. V., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punto 63).

---

[22](#) Sebbene la quasi totalità dei sistemi di prestazioni preveda penali applicabili agli operatori il cui comportamento perturba il funzionamento della rete (ossia 22 su un totale di 24), un'ampia maggioranza dei sistemi esaminati (ossia 17 su 24) prevede anche una compensazione per le imprese ferroviarie virtuose. Oltre ai previsti meccanismi di penali e di compensazioni, un certo numero di Stati membri – vale a dire circa un terzo dei rispondenti (ossia 9 su 24) – hanno dichiarato che i loro sistemi nazionali di prestazioni integrano anche meccanismi di bonus. Tali bonus mirano a ricompensare le buone prestazioni, o valorizzando risultati che vanno oltre gli obiettivi predefiniti o confrontando le prestazioni relative degli operatori. V., in proposito, relazione degli esperti citata alla nota a piè di pagina 9 delle presenti conclusioni, pag. 13.