



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 14 marzo 2013¹

Causa C-509/11

ÖBB-Personenverkehr AG

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario — Articolo 17 — Condizioni di indennizzo per il prezzo del biglietto in caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio — Esclusione dell'indennizzo per ritardi causati da forza maggiore — Articolo 30 — Poteri di un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 1371/2007 — Se l'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007 autorizzi l'organismo nazionale a imporre alle imprese ferroviarie di modificare le condizioni di indennizzo che non sono conformi al regolamento n. 1371/2007 — Effetti giuridici dei regolamenti dell'Unione europea — Principio dell'effetto utile — Significato di "organo giurisdizionale" ai sensi dell'articolo 267 TFUE — Principi generali di diritto dell'Unione — Obblighi e competenze delle autorità amministrative di uno Stato membro nel predisporre rimedi rispetto agli organi giurisdizionali degli Stati membri»

I – Introduzione

1. Il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario² (in prosieguo: il «regolamento n. 1371/2007») stabilisce, inter alia, regole uniformi in materia di responsabilità delle imprese ferroviarie nei casi di ritardo, perdita di coincidenza e soppressione del servizio. In particolare, la presente causa riguarda il ricorso proposto da un'impresa ferroviaria che sostiene di essere esonerata dall'obbligo di corrispondere un indennizzo per il prezzo del biglietto qualora il ritardo, la perdita di coincidenza o la soppressione del servizio siano imputabili a forza maggiore.

2. L'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007, che ne costituisce la disposizione centrale in materia di indennizzo per il prezzo del biglietto, non menziona il caso di forza maggiore. Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa austriaca) chiede, tuttavia, se la possibilità di limitare i casi in cui si possa chiedere un indennizzo per il prezzo del biglietto sia deducibile in altro modo. Il Verwaltungsgerichtshof osserva che le circostanze che esulano dal controllo delle imprese di trasporto limitano la responsabilità di tali imprese per il pagamento dell'indennizzo ai sensi i) dell'articolo 32, paragrafo 2, delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV) e ii) delle disposizioni contenute in altri tre regolamenti sui diritti dei

¹ — Lingua originale: l'inglese.

² — GU L 315, pag. 14.

passaggeri relativi ad altri settori di trasporto, e che potrebbero essere applicate per analogia; si tratta, segnatamente, dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004³, dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1177/2010⁴, e dell'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 181/2011⁵.

3. Se si escludesse l'esonero dalla responsabilità per causa di forza maggiore, la controversia si inserirebbe in una questione assai più complessa con aspetti rilevanti per il più ampio contesto del diritto amministrativo dell'Unione, che investe la competenza delle autorità amministrative di uno Stato membro ad emanare provvedimenti diretti a garantire l'effettiva applicazione di un regolamento.

4. Si devono prendere in considerazione i poteri dell'agenzia nazionale designata ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1371/2007 perché, ai sensi delle rilevanti disposizioni del diritto austriaco, detta agenzia può dichiarare inefficaci le condizioni di indennizzo incluse nella tariffa di un'impresa ferroviaria soltanto qualora siano incompatibili con il regolamento n. 1371/2007. L'agenzia non ha maggiori poteri, per esempio non può emanare un provvedimento che obblighi le imprese ferroviarie a modificare i loro contratti al fine di garantire il pagamento di un'indennizzo per il prezzo del biglietto conformemente all'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007. Il Verwaltungsgerichtshof si chiede, tuttavia, se una competenza in tal senso possa derivare dall'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007, che riguarda la sua applicazione. Pertanto, tale questione richiede necessariamente la presa in considerazione dei principi generali del diritto elaborati dalla Corte di giustizia concernenti l'effetto utile, i mezzi di ricorso nazionali e i tipi di organismi degli Stati membri che ne sono vincolati.

5. Infine, è necessario effettuare alcune osservazioni complementari in merito agli obblighi delle imprese ferroviarie in forza del regolamento n. 1371/2007 e alla posizione assunta del giudice amministrativo del rinvio rispetto al principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi del diritto dell'Unione.

II – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

6. I considerando 6, 13 e 14 del regolamento n. 1371/2007 sono del seguente tenore:

«(6) Il rafforzamento dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario si dovrebbe basare sul sistema di diritto internazionale vigente in materia di cui all'appendice A — regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV) della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo che modifica la convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia del 3 giugno 1999 (protocollo 1999). È tuttavia opportuno ampliare l'ambito di applicazione del presente regolamento e tutelare non solo i passeggeri del trasporto internazionale ma anche quelli del trasporto nazionale.

(...)

3 — Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (Testo rilevante ai fini del SEE) – Dichiarazione della Commissione (GU L 46, pag. 1). (Inusualmente, la dichiarazione della Commissione menzionata nel titolo compare in tale regolamento dopo l'articolato).

4 — Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 334, pag. 1).

5 — Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 55, pag. 1).

- (13) Il rafforzamento dei diritti di indennizzo e di assistenza in caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio dovrebbe tradursi in un più forte stimolo per il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri, a vantaggio dei viaggiatori.
- (14) È auspicabile che il presente regolamento introduca un sistema di risarcimento per i passeggeri in caso di ritardo, collegato alla responsabilità dell'impresa ferroviaria, su basi analoghe a quelle del sistema internazionale previsto dalla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e in particolare dall'appendice CIV concernente i diritti dei passeggeri».

7. L'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1371/2007, così dispone:

«Inammissibilità di deroghe e limitazioni

1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto.

2. Le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento».

8. L'articolo 15 del regolamento n. 1371/2007 prevede quanto segue:

«Responsabilità per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni

Fatte salve le disposizioni del presente capo, la responsabilità dell'impresa ferroviaria per i ritardi, le perdite di coincidenza e le soppressioni è disciplinata dall'allegato I, titolo IV, capo II».

9. L'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 così prevede:

«Indennità per il prezzo del biglietto

1. Fermo restando il diritto al trasporto, il passeggero può chiedere all'impresa ferroviaria un indennizzo in caso di ritardo tra il luogo di partenza e il luogo di destinazione indicati sul biglietto se non gli è stato rimborsato il biglietto in conformità dell'articolo 16. I risarcimenti minimi in caso di ritardo sono fissati come segue:

- a) il 25% del prezzo del biglietto in caso di ritardo compreso tra 60 e 119 minuti;
- b) il 50% del prezzo del biglietto in caso di ritardo pari o superiore a 120 minuti.

I passeggeri titolari di un titolo di viaggio o di un abbonamento che siano costretti a subire un susseguirsi di ritardi o soppressioni di servizio durante il periodo di validità dello stesso possono richiedere un indennizzo adeguato secondo le modalità di indennizzo delle imprese ferroviarie. Tali modalità enunciano i criteri per la determinazione dei ritardi e il calcolo dell'indennizzo.

L'indennizzo per il ritardo è calcolato in relazione al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio in ritardo.

Qualora il contratto di trasporto riguardi un viaggio di andata e ritorno, il risarcimento in caso di ritardo nella tratta di andata o in quella di ritorno è calcolato rispetto alla metà del prezzo del biglietto. Analogamente il prezzo di un servizio in ritardo in base a qualsiasi altro tipo di contratto di trasporto che consenta di effettuare varie tratte successive è calcolato in rapporto al prezzo totale.

Nel calcolo del ritardo non è computato il ritardo che l'impresa ferroviaria può dimostrare di avere accumulato al di fuori del territorio in cui si applica il trattato che istituisce la Comunità europea.

2. Il risarcimento del prezzo del biglietto è effettuato entro un mese dalla presentazione della relativa domanda. Il risarcimento può essere effettuato mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili (per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione). Il risarcimento è effettuato in denaro su richiesta del passeggero.

3. Il risarcimento del prezzo del biglietto non è soggetto a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati. Le imprese ferroviarie possono introdurre una soglia minima al di sotto della quale non sono previsti risarcimenti. Detta soglia non può superare 4 EUR.

4. Il passeggero non ha diritto a risarcimenti se è informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o se il ritardo nell'ora di arrivo prevista proseguendo il viaggio su un servizio diverso o in base a itinerario alternativo rimane inferiore a 60 minuti».

10. L'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007 prevede quanto segue:

«Applicazione

1. Ogni Stato membro designa uno o più organismi responsabili dell'applicazione del presente regolamento. Ciascun organismo adotta le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri.

Quanto a organizzazione, decisioni relative ai finanziamenti, struttura giuridica e politica decisionale, ciascun organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, dall'organismo preposto all'imposizione di diritti, dall'organismo di assegnazione della capacità di infrastruttura e dall'impresa ferroviaria.

Gli Stati membri informano la Commissione dell'organismo o degli organismi designati a norma del presente paragrafo e delle relative responsabilità.

2. Ogni passeggero può presentare un reclamo in merito a presunte infrazioni al presente regolamento all'organismo appropriato di cui al paragrafo 1 o a qualsiasi altro organismo appropriato designato da uno Stato membro».

11. L'articolo 32 del regolamento n. 1371/2007 così dispone:

«Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono il regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'attuazione. Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano alla Commissione le disposizioni in materia di sanzioni entro il 3 giugno 2010 e, senza indugio, qualsiasi ulteriore modifica in merito».

12. L'allegato 1 del regolamento contiene un estratto delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV), contenute nell'Appendice A della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo che modifica la convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia del 3 giugno 1999.

13. L'articolo 32 CIV, contenuto nell'allegato I del regolamento n. 1371/2007, così dispone:

«Responsabilità in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza

1. Il trasportatore è responsabile nei confronti del viaggiatore per il danno dovuto al fatto che, a causa della soppressione, del ritardo o della mancanza di una corrispondenza, il viaggio non può continuare nello stesso giorno, o comunque la sua continuazione non è ragionevolmente esigibile nello stesso giorno per via di circostanze contingenti. Il risarcimento dei danni comprende le spese ragionevoli di alloggio, nonché le spese ragionevoli per avvisare le persone che attendono il viaggiatore.

2. Il trasportatore è esonerato da questa responsabilità quando la soppressione, il ritardo o la mancanza di una corrispondenza sono imputabili ad una delle seguenti cause:

- a) circostanze esterne all'esercizio ferroviario che il trasportatore, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare;
- b) colpa del viaggiatore; oppure
- c) un comportamento di terzi che il trasportatore, nonostante abbia riposto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare e alle cui conseguenze non poteva ovviare; un'altra impresa che utilizzi la stessa infrastruttura ferroviaria non è considerata parte terza; il diritto di regresso rimane impregiudicato.

3. Il diritto nazionale determina se, ed in quale misura, il trasportatore deve corrispondere un risarcimento per danni diversi da quelli previsti al paragrafo 1. Questa disposizione non pregiudica l'articolo 44».

B – Diritto nazionale

14. Per quanto rileva ai fini della presente causa, gli articoli 22a, 78a, paragrafi 2 e 3, 78b, paragrafo 2, e 167, paragrafo 1, dell'Eisenbahngesetz (legge sulle ferrovie; in prosieguo: l'«EisbG»), inseriti dal Bundesgesetz (legge federale) BGBl. I, n. 25/2010, sono formulati come segue:

«Condizioni di indennizzo

Articolo 22a

1. Le tariffe relative alla prestazione di servizi di trasporto ferroviario su tratte principali e secondarie connesse devono comprendere le condizioni di indennizzo conformemente alle norme sull'indennizzo per il prezzo del biglietto di cui all'articolo 2 del Bundesgesetz zur Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (legge federale sul regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario), BGBl. I, n. 25/2010, e in conformità all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 pag. 14).

Organismo arbitrale Articolo 78a

1. (...)

2. Fatta salva la competenza delle autorità e dei giudici ordinari, le autorità locali o regionali, i gruppi di interesse e i clienti possono presentare reclami alla Schienen-Control GmbH a norma dell'articolo 22a, aventi ad oggetto asserite violazioni delle disposizioni pertinenti del regolamento (CE) n. 1371/2007 e le regole relative alle condizioni di indennizzo che siano considerate inesatte o irragionevoli nei confronti dei passeggeri.

3. Quando è investita di un reclamo a norma dei paragrafi 1 e 2, la Schienen-Control-GmbH deve cercare di pervenire a una soluzione amichevole tra le parti interessate. Altrimenti, deve comunicare alle parti la propria opinione e può formulare una raccomandazione non vincolante e non impugnabile circa la soluzione del caso. La Schienen-Control GmbH deve definire orientamenti sulle proprie regole procedurali ai sensi dei paragrafi 1 e 2 e pubblicarli sul proprio sito Internet. Le imprese interessate sono tenute a cooperare al riguardo e, su richiesta della Schienen-Control GmbH, a fornire tutte le informazioni e la documentazione necessarie per poter valutare i fatti relativi ad un reclamo.

(...)

Inefficacia delle condizioni di indennizzo Articolo 78b

1. (...)

2. La Schienen-Control Kommission (Commissione di controllo della rete ferroviaria), d'ufficio, è tenuta a:

1. (...)

2. dichiarare in tutto o in parte inefficaci le condizioni di indennizzo adottate ai sensi del regolamento (CE) n. 1371/2007, qualora l'impresa ferroviaria non le definisca in maniera conforme ai criteri stabiliti dall'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1371/2007.

(...)

Articolo 167

Commette un'infrazione amministrativa ed è condannato dall'autorità amministrativa distrettuale a una pena pecuniaria di EUR 2 180,

1. chi non rende note le condizioni di indennizzo conformemente all'articolo 22a, paragrafo 1,

(...)».

III – La controversia nel procedimento principale e le questioni pregiudiziali

15. La ÖBB-Personenverkehr AG, ricorrente dinanzi al Verwaltungsgerichtshof, è un'impresa ferroviaria ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007.

16. La ÖBB-Personenverkehr AG applica alle tariffe per la prestazione di servizi ferroviari condizioni generali dei contratti di trasporto che prevedono disposizioni relative all'indennizzo per il prezzo del biglietto nei casi contemplati dall'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 (in prosieguo: le «condizioni di indennizzo»).

17. Con decisione del 6 dicembre 2010, la Schienen-Control Kommission ha imposto alla ÖBB-Personenverkehr AG di modificare le sue condizioni di indennizzo. In particolare, detta autorità ha ordinato alla ÖBB-Personenverkehr AG di eliminare la disposizione seguente, che escludeva il diritto all'indennizzo o al rimborso delle spese in conseguenza di ritardi del servizio ferroviario nei seguenti casi:

- colpa del passeggero;
- circostanze imputabili al comportamento di un terzo che il trasportatore, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare;
- circostanze esterne all'esercizio del servizio ferroviario che il trasportatore, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare;
- qualora i servizi siano ridotti a causa di uno sciopero, purché i passeggeri siano stati adeguatamente informati della situazione;
- qualora il ritardo sia dovuto a servizi di trasporto che non costituiscono parte del contratto di trasporto.

18. Contro la decisione della Schienen-Control Kommission la ÖBB-Personenverkehr AG ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgerichtshof. Essa ha sostenuto, in sostanza, che la Schienen-Control Kommission non era competente a ordinare una modifica delle clausole contrattuali, a causa dei limiti che le erano imposti dall'articolo 78b, paragrafo 2, dell'EisbG. Essa ha affermato inoltre che l'esclusione dell'indennizzo in caso di forza maggiore è consentita dal regolamento n. 1371/2007, e che il diritto di invocare la forza maggiore è riconosciuto quale principio generale di diritto dell'Unione.

19. Al fine di poter emettere una decisione, il Verwaltungsgerichtshof ha ritenuto necessario, anzitutto, valutare la portata dei poteri dell'organismo designato ai sensi dell'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007 ai fini dell'applicazione di detto regolamento e, in secondo luogo, chiarire la questione se, nei casi di forza maggiore, l'impresa ferroviaria possa negare un indennizzo per il prezzo del biglietto ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007.

20. Alla luce di quanto precede, sono state sottoposte alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

«1) Se l'articolo 30, paragrafo 1, primo comma, del [regolamento n. 1371/2007] debba essere interpretato nel senso che l'organismo nazionale designato ai fini dell'applicazione di detto regolamento ha il potere di rendere obbligatorio per un'impresa ferroviaria, le cui condizioni di risarcimento relative all'indennizzo per il prezzo del biglietto non siano conformi ai criteri stabiliti dall'articolo 17 di tale regolamento, il contenuto specifico delle condizioni di indennizzo da adottare da parte di detta impresa, anche qualora la normativa nazionale gli conferisca solo la possibilità di dichiarare inefficaci siffatte condizioni di indennizzo.

2) Se l'articolo 17 del [regolamento n. 1371/2007] debba essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria può escludere, in casi di forza maggiore, l'obbligo di prestare gli indennizzi per il prezzo del biglietto, in applicazione analogica delle cause di esclusione previste dai regolamenti (CE) n. 261/2004, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011, oppure per effetto del ricorso ad esenzioni da responsabilità come contemplate dall'articolo 32, paragrafo 2, delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV, allegato I del regolamento), anche relativamente alle ipotesi di indennizzo per il prezzo del biglietto».

21. Hanno presentato osservazioni scritte la-ÖBB Personenverkehr AG, la Schienen-Control Kommission, i governi tedesco, austriaco e svedese nonché la Commissione. I rappresentanti della ÖBB-Personenverkehr AG, della Schienen-Control Kommission, dei governi tedesco e italiano e la Commissione hanno partecipato all'udienza del 22 novembre 2012.

22. Inizierò a rispondere alla seconda questione, dato che tale risposta avrà un impatto sulla prima questione, e in quanto la seconda questione riveste un interesse maggiore dal punto di vista del diritto dell'Unione europea in materia di trasporti e di tutela del consumatore. La seconda questione attiene al problema della forza maggiore in quanto richiede di stabilire se, in base ad una corretta interpretazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007, la ÖBB-Personenverkehr AG possa introdurre, sulla base di tale norma, una restrizione della responsabilità nelle sue condizioni generali applicabili alla vendita di biglietti ferroviari. In caso di risposta affermativa alla seconda questione, la prima questione diventerebbe ipotetica, perché l'azione intrapresa dalla Schienen-Control Kommission, nell'ambito del presunto esercizio di poteri derivati dall'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007, risulterebbe inevitabilmente incompatibile con un'interpretazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 secondo la quale le imprese ferroviarie sarebbero esonerate dall'obbligo di versare un indennizzo per il prezzo del biglietto in caso di forza maggiore.

IV – Analisi

A – Risposta alla seconda questione

23. Osservo anzitutto che nulla nel testo del regolamento n. 1371/2007 limita la responsabilità delle imprese ferroviarie ai sensi dell'articolo 17, relativamente al rimborso del prezzo del biglietto per cause di forza maggiore. Tuttavia, come sottolinea il giudice del rinvio nella seconda questione, tale possibilità potrebbe derivare vuoi dall'applicazione analogica dei motivi di esonero previsti dall'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, dall'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1177/2010 e dall'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 181/2011, vuoi prendendo in considerazione le cause di esclusione della responsabilità di cui all'articolo 32, paragrafo 2, CIV, che è inserito nell'allegato del regolamento n. 1371/2007, e in quanto tale è parte integrante di quest'ultimo, e che riguarda anche il risarcimento per interruzioni impreviste dei viaggi in treno. Inoltre, come ho già ricordato, la ÖBB-Personenverkehr AG ha sostenuto che il caso di forza maggiore costituisce un principio generale riconosciuto dal diritto dell'Unione europea.

1. Sull'articolo 32, paragrafo 2, CIV

24. Con riferimento all'articolo 32, paragrafo 2, CIV, a mio parere, e contrariamente agli argomenti esposti nelle osservazioni scritte della Commissione, della ÖBB-Personenverkehr AG e della Germania, il regolamento n. 1371/2007 non opera un collegamento tra la responsabilità delle imprese ferroviarie ai sensi dell'articolo 17, relativamente al rimborso del prezzo del biglietto, e le regole sull'indennizzo di cui all'articolo 32 CIV, allegato al regolamento n. 1371/2007.

25. Come ha rilevato la Svezia nelle sue osservazioni scritte, conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, CIV, le circostanze che esulano dal controllo del trasportatore esonerano quest'ultimo dalla responsabilità per il tipo di danno menzionato all'articolo 32, paragrafo 1, e solo per tale danno. Esso comprende «le spese ragionevoli di alloggio, nonché le spese ragionevoli per avvisare le persone che attendono il viaggiatore» nei casi in cui la perdita o il danno derivino dal fatto che, a causa della soppressione, del ritardo di un treno o della mancata coincidenza, un viaggiatore non possa continuare il proprio viaggio nello stesso giorno o la continuazione del viaggio non possa ragionevolmente essere richiesta.

26. Quindi, la clausola di forza maggiore contenuta nell'articolo 32, paragrafo 2, CIV opera alla stregua di una limitazione dell'obbligo di indennizzare i passeggeri del servizio ferroviario per il danno menzionato all'articolo 32, paragrafo 1, che non include il prezzo del biglietto pagato per un servizio soppresso o fornito con ritardo. L'articolo 32, paragrafo 1, si riferisce soltanto alle spese di alloggio e alle spese per avvisare le persone che attendono il viaggiatore.

27. Pertanto, condivido la posizione assunta dalla Svezia nelle sue osservazioni scritte, in cui sostiene che qualsiasi limitazione dell'indennità per il prezzo del biglietto in caso di ritardo ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 è disciplinata esaustivamente in tale medesima disposizione. L'articolo 17, paragrafo 1, limita la responsabilità delle imprese ferroviarie prevedendo che «[n]el calcolo del ritardo non è computato il ritardo che l'impresa ferroviaria può dimostrare di avere accumulato al di fuori del territorio in cui si applica il trattato che istituisce la Comunità europea». L'articolo 17, paragrafo 4, aggiunge poi che il passeggero non ha diritto a risarcimenti «se è informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o se il ritardo nell'ora di arrivo prevista proseguendo il viaggio su un servizio diverso o in base a itinerario alternativo rimane inferiore a 60 minuti».

28. Non sono d'accordo con gli argomenti esposti dalla Germania e dalla Commissione secondo cui il CIV, e in particolare il suo articolo 32, paragrafo 2, sono rilevanti in virtù del considerando 14 e dell'articolo 15 del regolamento n. 1371/2007. L'articolo 15 stabilisce, sotto il titolo «Responsabilità per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni», che «[f]atte salve le disposizioni del presente capo, la responsabilità dell'impresa ferroviaria per i ritardi, le perdite di coincidenza e le soppressioni è disciplinata dall'allegato I, titolo IV, capo II», mentre a tenore del considerando 14 è «auspicabile» che il sistema di indennizzo istituito dal regolamento n. 1371/2007 poggi sulla stessa base, tra l'altro, del CIV. Ma l'espressione «fatte salve le disposizioni del presente capo» subordina l'articolo 15, e pertanto il CIV, alle norme esplicite dell'articolo 17. Inoltre, non posso accettare un'interpretazione del considerando 14 che riduca, attraverso l'applicazione del CIV, il livello di tutela garantito dal regolamento n. 1371/2007, all'articolo 17 o altrove.

29. Inoltre, l'articolo 32, paragrafo 3, CIV rinvia la questione del rimborso del prezzo del biglietto al diritto nazionale, il che, nel caso in esame, deve essere interpretato come un rinvio all'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007. L'articolo 32, paragrafo 3, CIV stabilisce che il diritto nazionale «determina se, ed in quale misura, il trasportatore deve corrispondere un risarcimento per danni diversi da quelli previsti al paragrafo 1. Questa disposizione non pregiudica l'articolo 44»⁶.

30. I danni «diversi da quelli previsti» dall'articolo 32, paragrafo 1, CIV, comprendono chiaramente qualsiasi rimborso del prezzo del biglietto. Ciò è indirettamente ammesso nelle note esplicative del CIV⁷. Al punto 3 delle spiegazioni relative all'articolo 32 CIV si indica che la soluzione prevista [dall'articolo 32, paragrafo 1] resta insoddisfacente dal punto di vista dei clienti, in quanto i ritardi del traffico passeggeri costituiscono un tipico caso di cattiva esecuzione del contratto di trasporto. Viene inoltre menzionato il fatto che, in numerosi sistemi giuridici, la cattiva esecuzione del contratto giustifica una riduzione della retribuzione, ossia, nel caso dei contratti di trasporto ferroviario di passeggeri, una riduzione del prezzo del biglietto. In altre parole, il CIV lascia che sia il diritto nazionale a disciplinare la questione del rimborso del prezzo del biglietto, il che significa che tale questione è esclusa dall'ambito di applicazione dell'eccezione per causa di forza maggiore contemplata dall'articolo 32, paragrafo 2, CIV.

6 — L'articolo 44 dell'allegato riguarda l'indennizzo in caso di ritardo nella consegna di un veicolo.

7 — Rapporto dell'Ufficio centrale sulla revisione della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980 e relazioni esplicative dei testi adottati dalla Quinta assemblea generale del 1° gennaio 2011.

2. Forza maggiore come principio generale del diritto

31. Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, in assenza di specifiche definizioni giuridiche, come nel caso di specie, «perché possa dichiararsi l'esistenza di un'ipotesi di forza maggiore è necessario che la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto di rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi (...). La nozione di forza maggiore dev'essere intesa nel senso di circostanze estranee all'operatore interessato, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante tutta la diligenza impiegata, ragion per cui la condotta della pubblica amministrazione può costituire, a seconda delle circostanze, un caso di forza maggiore»⁸.

32. Tuttavia, è importante ricordare il contesto in cui la forza maggiore è stata invocata nella presente causa, prima di esprimere una qualsiasi valutazione sull'applicazione di tale principio generale ai fatti di causa. Nel procedimento principale, la forza maggiore non interviene in uno dei contesti «classici» menzionati nella giurisprudenza della Corte fino a oggi, per esempio, come argomento per chiedere la proroga del termine per presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto della Corte di giustizia⁹, o come legittima giustificazione dell'inadempimento di un obbligo contrattuale¹⁰, o nell'ambito dell'interpretazione di disposizioni specifiche di diritto dell'Unione che contemplano la forza maggiore o altre condizioni equivalenti. In quest'ultimo contesto, la Corte ha sempre sostenuto che «non avendo la nozione di forza maggiore il medesimo contenuto nei diversi settori d'applicazione del diritto dell'Unione, il suo significato dev'essere determinato in funzione del contesto giuridico nel quale è destinata a produrre i suoi effetti»¹¹.

33. Nella presente causa accade piuttosto che viene dedotta una nozione in qualche modo nuova di forza maggiore ai sensi del diritto dell'Unione. Il giudice nazionale intende sapere se il principio generale di diritto dell'Unione relativo alla forza maggiore implichi che il regolamento n. 1371/2007, o per lo meno l'articolo 17 di quest'ultimo, debba essere interpretato nel senso che la ÖBB-Personenverkehr AG ha il diritto di rifiutare l'indennizzo per il prezzo del biglietto qualora tale caso di forza maggiore si verifichi. La ÖBB-Personenverkehr AG adduce tale argomento sebbene né il caso di forza maggiore né circostanze ad esso equivalenti siano menzionati nell'articolo 17 né, come ho già spiegato, in nessun altro punto del regolamento n. 1371/2007 che sia rilevante ai fini dell'interpretazione dell'articolo 17.

34. Siffatta interpretazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 è, a mio avviso, impossibile alla luce degli obiettivi del regolamento n. 1371/2007 quale misura di tutela dei consumatori.

35. Per esempio, il considerando 1 del regolamento n. 1371/2007 dichiara, inter alia, che è importante tutelare i diritti dei passeggeri, mentre il considerando 2 menziona il fatto che la comunicazione della Commissione «Strategia politica dei consumatori 2002-2006» stabilisce l'obiettivo di conseguire un livello elevato di protezione dei consumatori nel settore dei trasporti. Nel considerando 3 si evidenzia che, in quanto il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati, mentre il considerando 6 auspica, tra l'altro, un rafforzamento dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Lo stesso principio giuridico è alla base dell'articolo 6 del regolamento, che enuncia il carattere vincolante degli obblighi stabiliti dal regolamento nei confronti dei passeggeri.

8 — Sentenza del 7 dicembre 1993, Huygen (C-12/92, Racc. pag. I-6381, punto 31).

9 — Per esempio, sentenza del 15 dicembre 1994, Bayer/Commissione (C-195/91 P, Racc. pag. I-5619).

10 — Per esempio, sentenza del 10 aprile 2003, Parlamento/SERS (C-167/99, Racc. pag. I-3269).

11 — V., per esempio, sentenza del 14 giugno 2012, CIVAD (C-533/10, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

36. Dato che il regolamento n. 1371/2007 è una misura diretta a rafforzare la protezione del consumatore, in caso di dubbio le sue disposizioni devono essere interpretate conformemente a tale obiettivo. Ciò implica che le limitazioni della responsabilità delle imprese ferroviarie devono essere applicate restrittivamente, e la loro portata non può essere ampliata attraverso un'interpretazione a scapito del consumatore¹². Lo stesso imperativo impedisce, incidentalmente, di operare un'analogia con il ruolo della forza maggiore definito nell'articolo 32, paragrafo 2, CIV, come ho spiegato nei precedenti paragrafi da 24 a 30.

37. Inoltre, a mio parere, stabilire cosa si debba intendere per forza maggiore e quali siano i suoi effetti nel contesto della normativa sui diritti dei consumatori è una questione che deve essere determinata anzitutto dal legislatore. Come ho osservato in precedenza, nel diritto dell'Unione europea il significato di forza maggiore deve tenere conto del contesto giuridico in cui tale nozione opera. Non deve pertanto sorprendere il fatto che la normativa europea contenga disposizioni divergenti quanto alle conseguenze della forza maggiore, fatto che spiega la distinzione, all'interno del regolamento n. 1371/2007, tra l'indennizzo per il prezzo del biglietto ai sensi dell'articolo 17 ed il risarcimento dei danni e delle spese derivanti dalla cattiva esecuzione del contratto di trasporto dei passeggeri ai sensi delle disposizioni CIV contenute nell'allegato del regolamento. In altri termini, se il legislatore dell'Unione europea avesse inteso limitare l'applicazione dell'articolo 17 per motivi di forza maggiore, tale intenzione sarebbe stata chiaramente indicata nel testo del regolamento.

38. Contrariamente agli argomenti esposti dalla Germania in udienza, non ravviso incoerenze nel fatto che i passeggeri non abbiano diritto al rimborso delle spese di alloggio nel caso di un forte ritardo imputabile a forza maggiore, ed abbiano invece diritto al rimborso del prezzo del biglietto in caso di ritardi anche più lievi. Il legislatore può aver considerato opportuno tutelare le imprese ferroviarie dalla responsabilità a fronte di azioni di risarcimento imprevedibili in caso di forza maggiore, vietando nel contempo a tali imprese di trattenere l'intera retribuzione per i servizi che esse non sono state in grado di prestare correttamente. Si tratta di una questione politica, non di logica giuridica.

3. Applicazione analogica delle norme in materia di forza maggiore contenute nei regolamenti nn. 261/2004, 1177/2010 e 181/2011

39. Non concordo neppure con gli argomenti della Commissione e della ÖBB-Personenverkehr AG diretti a sostenere che le imprese ferroviarie possano essere esonerate dall'obbligo di pagare un indennizzo per il prezzo del biglietto nei casi di forza maggiore per analogia con i motivi di esonero di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, all'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1177/2010 e all'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 181/2011, riguardanti, rispettivamente, il trasporto aereo, navale o in autobus.

40. Riconosco che, come ho ricordato nel precedente paragrafo 31, la nozione di forza maggiore secondo il diritto dell'Unione si riferisce a «circostanze anormali e imprevedibili». Tuttavia, nel contesto dei contratti di trasporto ferroviario di passeggeri, le cause più frequenti di forza maggiore, ossia difficili condizioni atmosferiche, danni alle infrastrutture ferroviarie e conflitti sul mercato del lavoro, hanno in effetti una frequenza statistica prevedibile anche se i singoli episodi non possono essere previsti con esattezza. Ciò significa che la probabilità che essi si verifichino è nota in anticipo alle imprese ferroviarie¹³. Ciò significa altresì che tali imprese possono pertanto tenerne conto nel calcolare il prezzo del biglietto.

12 — V., per analogia, sentenze del 19 novembre 2009, Sturgeon (C-402/07 e C-432/07, Racc. pag. I-10923, punti da 43 a 45); del 22 dicembre 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Racc. pag. I-11061, punto 20); del 31 gennaio 2013, McDonagh (C-12/11, punti 31 e 32), e del 4 ottobre 2012, Finnair (C-22/11, punto 38).

13 — V., per analogia, sentenze del 4 marzo 2010, Commissione/Italia (C-297/08, Racc. pag. I-1749, punto 86) e la reazione di un'«autorità diligente» in relazione a circostanze asseritamente imputate a forza maggiore, e Parlamento/SERS, cit. (punto 118), sulla prevedibilità per il committente, prima dell'inizio dei lavori, della possibilità che si verifichino alcuni inadempimenti da parte delle imprese che li realizzano.

41. Inoltre, all'inizio di quest'anno la Corte ha dichiarato che il legislatore dell'Unione ha potuto introdurre regole che prevedono un diverso livello di protezione del consumatore a seconda del settore di trasporti considerato. Nella sentenza McDonagh, che accoglie un ricorso presentato avverso il rifiuto di una compagnia aerea di prestare l'assistenza richiesta ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 261/2004, in occasione della cancellazione di un volo dopo l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull in Islanda, la Corte ha respinto gli argomenti secondo cui l'obbligo di prestare assistenza imposto ai vettori aerei violerebbe il principio della parità di trattamento, in quanto tale obbligo non grava sugli altri modi di trasporto, come il trasporto ferroviario ai sensi del regolamento n. 1371/2007, il trasporto via mare o per vie navigabili interne ai sensi del regolamento n. 1177/2010 e il trasporto con autobus ai sensi del regolamento n. 181/2011¹⁴. Per giustificare la disparità di trattamento, la Corte di giustizia ha affermato che «la situazione delle imprese intervenienti nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è paragonabile, nella misura in cui, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili»¹⁵.

42. In tale contesto, una giusta ripartizione del rischio¹⁶ può escludere qualsiasi clausola contrattuale che imponga al passeggero di sostenere interamente i costi di un servizio ferroviario che non è stato correttamente prestato a causa di forza maggiore.

43. Per tali ragioni, propongo di rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 deve essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria non può essere esonerata dall'obbligo di pagare un indennizzo per il prezzo del biglietto nei casi di forza maggiore.

B – Risposta alla prima questione

44. Con la prima questione, il Verwaltungsgerichtshof chiede se l'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007 debba essere interpretato nel senso che l'organismo nazionale designato ai fini dell'applicazione di tale regolamento può prescrivere in maniera obbligatoria a un'impresa ferroviaria le cui condizioni di indennizzo per il prezzo del biglietto non siano conformi ai criteri stabiliti dall'articolo 17 di tale regolamento, il contenuto specifico delle condizioni di indennizzo da adottare da parte di detta impresa, qualora la normativa nazionale conferisca a tale organo solo la possibilità di dichiarare inefficaci siffatte condizioni di indennizzo.

45. Ricordo che, in base all'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007, ogni organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento deve garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri.

46. È pacifico che, sebbene i regolamenti UE siano direttamente applicabili e generalmente producano effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, la Corte ha limitato tali effetti qualora alle autorità degli Stati membri sia stato lasciato un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'adozione delle misure di applicazione.

¹⁴ — Punto 54.

¹⁵ — Punto 56 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁶ — V. i paragrafi da 40 a 45 delle conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa McDonagh, in merito alla ripartizione del rischio tra il vettore aereo e il viaggiatore in relazione alle conseguenze della forza maggiore. Come ha confermato la sentenza, l'obbligo di assistenza del vettore è stato valutato diversamente rispetto all'obbligo di risarcire i danni.

47. Nella sentenza *SGS Belgium e a.*¹⁷ (C-367/09), la Corte ha statuito che gli articoli 5 e 7 del regolamento (EC, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità¹⁸, non potevano costituire l'unico fondamento per irrogare sanzioni amministrative in forza della normativa di uno Stato membro, poiché si limitavano «a fissare le regole generali per i controlli e le sanzioni allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione»¹⁹. La Corte ha altresì ricordato che, secondo un principio generale del diritto dell'Unione, attualmente sancito dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sul «principi[o] della legalità dei reati e delle pene, nessuna sanzione amministrativa [può] essere irrogata se non è stata prevista da un atto dell'Unione precedente all'irregolarità»²⁰ e che «una sanzione, anche di carattere non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile»²¹. Ciò indica pertanto che la Corte dovrebbe procedere con cautela prima di concludere che l'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007 fornisce alla Schienen-Control Kommission un fondamento giuridico sufficiente per l'adozione del provvedimento impugnato dinanzi al giudice nazionale, allorché tale potere non è previsto dalla normativa nazionale.

48. È pur vero che, secondo la cosiddetta «giurisprudenza Costanzo», la Corte ha costantemente affermato che, qualora non possano procedere a un'interpretazione e a un'applicazione della normativa nazionale conformi alle prescrizioni del diritto dell'Unione, «i giudici nazionali e gli organi dell'amministrazione hanno l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di tutelare i diritti che quest'ultimo attribuisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno»²².

49. Dal fascicolo emerge che la causa è approdata dinanzi al Verwaltungsgerichtshof nel corso di un procedimento amministrativo in cui la Schienen-Control Kommission aveva inteso modificare le condizioni di indennizzo per il prezzo dei biglietti ferroviari venduti dalla ÖBB-Personenverkehr AG. Come è stato chiarito in udienza grazie ad alcune domande poste dalla Corte, la Schienen-Control Kommission svolge due tipi di funzioni.

50. In primo luogo, nell'ambito di situazioni come quelle discusse nella sentenza *Westbahn*²³, essa agisce come organo amministrativo quasi giurisdizionale nel contesto di procedimenti contenziosi tra due parti. Come ha confermato la Corte in tale causa, detto organo possiede i requisiti necessari per soddisfare i criteri relativi all'indipendenza e alla composizione stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in materia.

51. Tuttavia, nel presente procedimento la Schienen-Control Kommission agisce in veste di autorità amministrativa, alla quale sono state attribuite le funzioni dell'organismo nazionale competente ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1371/2007.

17 — Sentenza del 28 ottobre 2010 (Racc. pag. I-10761).

18 — GU L 312, pag. 1.

19 — Punto 36. Sugli effetti giuridici dei regolamenti che richiedono misure di applicazione, v. punti 32 e 33 della medesima sentenza e la giurisprudenza citata.

20 — Punto 39.

21 — Punto 61 e giurisprudenza ivi citata. Come ha evidenziato l'avvocato generale Kokott al paragrafo 36 delle sue conclusioni in detta causa, «[t]ale presupposto rappresenta, come il principio della legalità dei reati e delle pene, una particolare espressione del principio generale della certezza del diritto, il quale costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario ed esige, in particolare, che una normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza».

22 — V., ad esempio, sentenza del 22 dicembre 2010, *Gavieiro* (da C-444/09 a C-456/09, Racc. pag. I-14031, punto 73 e giurisprudenza ivi citata). Analogamente, v. la sentenza più recente del 24 maggio 2012, *Amia* (C-97/11, punto 38). La giurisprudenza Costanzo è stata criticata perché non rispetterebbe la separazione dei poteri nel diritto degli Stati membri, in quanto sembra richiedere alle autorità amministrative di andare oltre i limiti imposti ai loro poteri dalla normativa nazionale, comprese le misure legislative di diritto primario. V., ad esempio, de Witte, B. «Direct Effect, Primacy, and the Nature of the EU Legal Order», in Craig, P. e de Búrca G., *The Evolution of EU Law* (Oxford, 2011) 323 a pag. 333. Per uno studio dettagliato v., Verhoeven, M. *The Costanzo Obligation: the obligations of national administrative authorities in the case of incompatibility between national law and European law* (Intersentian, 2011).

23 — Sentenza del 22 novembre 2012, *Westbahn Management* (C-136/11).

52. In particolare, a tenore dell'articolo 78a EisebG, l'organismo austriaco di controllo dei servizi ferroviari, la Schienen-Control GmbH, che è organizzata come una società a responsabilità limitata, agisce in qualità di mediatore tra i passeggeri e le imprese ferroviarie per quanto concerne l'applicazione del regolamento n. 1371/2007.

53. Ai sensi dell'articolo 78a, paragrafo 2, EisebG, la Schienen-Control GmbH riceve i reclami dei passeggeri a norma dell'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento n. 1371/2007. I reclami possono essere presentati anche da associazioni o da taluni organismi pubblici. La Schienen-Control GmbH può adottare raccomandazioni non vincolanti in materia. La competenza della Schienen-Control GmbH non pregiudica le competenze dei giudici ordinari e delle pubbliche autorità. Ciò significa che un passeggero può avviare un procedimento civile avverso un'impresa ferroviaria e chiedere un risarcimento per l'applicazione di condizioni di indennizzo che egli ritenga incompatibili con il diritto dell'Unione.

54. A tenore dell'articolo 78b, paragrafo 1, EisebG, qualora la mediazione non sfoci in una soluzione amichevole, la Schienen-Control GmbH informa la Schienen-Control Kommission.

55. Ai sensi dell'articolo 78b, paragrafo 2, EisebG la Schienen-Control Kommission può, d'ufficio, dichiarare in tutto o in parte inefficaci le condizioni di indennizzo di un contratto adottate da un'impresa ferroviaria ai fini dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007.

56. Tale decisione può essere impugnata dall'impresa ferroviaria dinanzi al Verwaltungsgerichtshof. In tali circostanze, la Schienen-Control Kommission assume il ruolo di convenuta nel procedimento giudiziario. Quindi, in tale contesto, la Schienen-Control Kommission non può essere considerata alla stregua di un giudice, poiché rappresenta la controparte nella controversia con la ÖBB-Personenverkehr AG²⁴.

57. Perciò, qualunque sia, secondo la giurisprudenza Costanzo, la portata dell'obbligo delle autorità amministrative «di applicare integralmente [il diritto dell'Unione] e di tutelare i diritti che esso attribuisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno»²⁵, essa non può estendersi fino ad obbligare tali autorità a conformarsi alla giurisprudenza della Corte relativa alla predisposizione di rimedi giurisdizionali effettivi al fine di garantire l'attuazione dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

58. Inoltre, nella presente causa, non si chiederebbe alla Schienen-Control Kommission di «disapplicare» una norma nazionale, bensì di esercitare una competenza non prevista dal diritto austriaco. In altri termini, il provvedimento che intende adottare la Schienen-Control Kommission non andrebbe a sostituire la dichiarazione di cui all'articolo 78b EisebG, ma la integrerebbe imponendo un obbligo supplementare a carico dell'impresa ferroviaria.

59. Alla luce dei suesposti principi, nonché del tenore letterale dell'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007, a mio avviso non si potrebbe interpretare tale disposizione nel senso che essa conferisce alla Schienen-Control Kommission il potere di emettere provvedimenti specifici nei confronti delle imprese ferroviarie, come la ÖBB-Personenverkehr AG, riguardanti la modifica delle condizioni di indennizzo. Tale potere richiederebbe l'attribuzione all'autorità di una competenza amministrativa specifica, alla stregua della norma che richiede che le sanzioni amministrative siano basate su un fondamento giuridico chiaro e preciso. Infatti, l'articolo 30 del regolamento n. 1371/2007

24 — Su questo punto vorrei operare un'analogia con la sentenza della Corte del 7 dicembre 2010, Vebic (C-439/08, Racc. pag. I-12471), in cui è stato dichiarato che, in forza dell'obbligo di applicare efficacemente gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, un'autorità nazionale garante della concorrenza deve avere il diritto di agire in qualità di convenuta, o interveniente nei procedimenti di impugnazione aventi ad oggetto una sua decisione. La Schienen-Control Kommission ha pieno diritto di farlo. Tuttavia, le sarebbe inevitabilmente precluso l'esercizio di tale diritto qualora agisse essa stessa nel ruolo di giudice.

25 — Sentenza Gavieiro, cit. (punto 73).

è ancora più indeterminato rispetto agli articoli 5 e 7 del regolamento n. 2988/95, presi in considerazione dalla Corte nella sentenza *SGS Belgium e a.* e che, come ho ricordato poc'anzi, sono stati da essa ritenuti un fondamento insufficiente per giustificare l'imposizione di una sanzione amministrativa.

60. Propongo pertanto di rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007 deve essere interpretato nel senso che l'organismo nazionale designato ai fini dell'applicazione del menzionato regolamento non ha il potere di rendere obbligatorio per un'impresa ferroviaria, le cui condizioni di risarcimento relative all'indennizzo per il prezzo del biglietto non siano conformi ai criteri stabiliti dall'articolo 17 di tale regolamento, il contenuto specifico delle condizioni di indennizzo da adottare da parte di detta impresa, qualora la normativa nazionale gli conferisca solo la possibilità di dichiarare inefficaci siffatte condizioni di indennizzo.

C – Osservazioni complementari

61. Tuttavia, a mio parere, al fine di fornire una valutazione completa dei principi giuridici in questione, è necessario integrare la risposta alla prima questione con alcune considerazioni complementari. Prima di procedervi è però necessario analizzare in maniera più approfondita gli obblighi a carico della ÖBB-Personenverkehr in forza del regolamento n. 1371/2007 e il ruolo del Verwaltungsgerichtshof.

62. In breve, il vero problema in questa sede consiste nell'apparente mancanza di disposizioni nazionali sufficientemente «incisive» per garantire l'effettiva applicazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007. Secondo l'ordinanza di rinvio e le osservazioni della Schienen-Control Kommission, una volta che quest'ultima ha dichiarato inefficaci le condizioni di indennizzo applicate dalla ÖBB-Personenverkehr AG, detta impresa si limita a riadottare condizioni analoghe. Ciò dà luogo a una sorta di «ping-pong» tra l'autorità regolamentare e l'impresa ferroviaria.

63. Tuttavia, anche se tale situazione fa sorgere il dubbio che in Austria non sia garantita la corretta applicazione del regolamento n. 1371/2007, a causa della debolezza dei poteri conferiti dal diritto austriaco alla Schienen-Control Kommission, in particolare per via della mancanza di sanzioni adeguate, esiste comunque un limite a quanto è possibile ottenere nel presente procedimento per rimediare a tale situazione. Dato che la presente causa non riguarda un procedimento per inadempimento avviato dalla Commissione nei confronti dell'Austria e date le evidenti difficoltà probatorie, non sono in grado di trattare ulteriormente tale questione. Ciò premesso, vi sono principi di diritto dell'Unione che meritano di essere presi in considerazione e che vincolano la ÖBB-Personenverkehr AG e il Verwaltungsgerichtshof. Tali principi sono rilevanti anche ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1371/2007.

1. Obblighi della ÖBB-Personenverkehr AG

64. Anzitutto, in forza delle disposizioni dell'Unione sugli effetti giuridici dei regolamenti negli ordinamenti degli Stati membri, la ÖBB-Personenverkehr AG è tenuta ad adempiere agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007, dato che, contrariamente all'articolo 30 del medesimo regolamento, l'articolo 17 non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale e non permette quindi l'adozione di misure nazionali di attuazione²⁶. In altri termini, l'esistenza di obblighi giuridici incombenti alla ÖBB-Personenverkehr AG nei confronti dei passeggeri del trasporto ferroviario in forza dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 non dipende in alcun modo dall'esistenza di sanzioni o di mezzi di ricorso a livello nazionale.

²⁶ — Sentenza *SGS Belgium e a.*, cit.

65. È altrettanto ovvio che le disposizioni direttamente applicabili dei regolamenti, come l'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007, possono essere applicate in maniera orizzontale nelle controversie tra soggetti privati²⁷.

66. Ciò significa che la ÖBB-Personenverkehr AG è giuridicamente vincolata dall'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007, e che i passeggeri hanno il diritto di invocare tale disposizione in qualsiasi procedimento civile avverso la ÖBB-Personenverkehr AG che riguardi l'indennizzo per il prezzo del biglietto. Ricordo che, in base all'articolo 78a, paragrafo 2, EisebG, il procedimento speciale che coinvolge la Schienen-Control GmbH e, da ultimo, la Schienen-Control Kommission non pregiudica le competenze dei giudici ordinari.

67. Sono consapevole del fatto che un processo civile può non costituire un'alternativa praticabile per i consumatori che intendano recuperare il prezzo del biglietto di un viaggio che è stato interrotto per cause di forza maggiore. Ciò dipende, tra gli altri motivi, dalle esigue somme di denaro reclamate e dalle spese processuali relativamente elevate. Tuttavia, sono del parere che ogni adattamento del procedimento civile al fine di applicare il regolamento n. 1371/2007 sia una questione di competenza del legislatore austriaco. Non sembra pertanto possibile sostenere che il diritto austriaco non garantisce l'accesso alla giustizia per difendere i diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea spettanti ai passeggeri in forza dell'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007²⁸.

2. La posizione del Verwaltungsgerichtshof

68. La Corte ha costantemente affermato che, in mancanza di una pertinente disciplina dell'Unione europea, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto dell'Unione²⁹. Senza dubbio, il Verwaltungsgerichtshof è un «giudice» ai sensi del diritto dell'Unione ed è soggetto a tutti gli obblighi che incombono ai giudici degli Stati membri in tal senso. Ciò significa, quindi che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (già articolo 10 CE), detto organo giurisdizionale è tenuto ad adottare «ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione» degli obblighi derivanti dai Trattati, compresa la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dei regolamenti. È altresì giurisprudenza consolidata che un giudice come il Verwaltungsgerichtshof ha il compito di assicurare «ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme del diritto comunitario e garantirne la piena efficacia»³⁰.

69. Nelle osservazioni scritte la Commissione rileva che, se una situazione di «ping-pong» tra l'organismo nazionale di applicazione e l'impresa ferroviaria, come quella descritta nel precedente paragrafo 62, compromette l'applicazione dei principi relativi al risarcimento sanciti dal regolamento n. 1371/2007, spetterà allora ai giudici austriaci decidere se le disposizioni pertinenti dell'EisebG debbano essere disapplicate.

70. Sono consapevole del fatto che il Verwaltungsgerichtshof non ha sottoposto alla Corte questioni riguardanti i suoi obblighi nel contesto delle sanzioni. Ciò significa, per esempio, che non si è chiesto alla Corte di giustizia di risolvere un problema del tipo di quello che si presentava nella causa Comet/Rewe, in cui una norma processuale nazionale ostava all'applicazione di una norma dell'Unione dotata di efficacia diretta³¹. Né si è chiesto alla Corte di esaminare una questione analoga a quella sollevata nella causa che ha dato origine alla sentenza Unibet, e che riguardava, inter alia, un

27 — Sentenza del 17 settembre 2002, Muñoz e Superior Fruiticola (C-253/00, Racc. pag. I-7289).

28 — In tal senso, v. sentenza del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, Racc. pag. I-13849). V., inoltre, le possibili soluzioni alternative offerte ai consumatori nelle controversie transfrontaliere dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136, pag. 3).

29 — Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, Racc. pag. I-2483), punto 44 e giurisprudenza ivi citata.

30 — Sentenza Impact, cit. (punto 42).

31 — Sentenze del 16 dicembre 1976, Comet (45/76, Racc. pag. 2043) e Rewe (33/76, Racc. pag. 1989).

eventuale obbligo dei giudici nazionali di definire un nuovo rimedio giurisdizionale al fine di applicare una disposizione dell'Unione europea dotata di efficacia diretta per integrare le sanzioni previste dal diritto nazionale³². Per contro, la questione sollevata nel procedimento in esame è circoscritta ai poteri della Schienen-Control Kommission, che, come ho concluso nei precedenti paragrafi, è un organismo amministrativo ai fini delle funzioni esercitate nella fattispecie in esame. Tuttavia, poiché la controversia deve essere risolta dal Verwaltungsgerichtshof nella sua funzione di giudice amministrativo, la questione dei rimedi giurisdizionali che tale organo deve predisporre in forza del diritto dell'Unione europea risulta inevitabilmente pertinente.

71. Come ho già ricordato, a mio parere, in assenza di una norma processuale austriaca che sia incompatibile con la linea giurisprudenziale Comet/Rewe, o di qualsiasi problema relativo alla disponibilità di provvedimenti provvisori³³, nel procedimento in esame il diritto dell'Unione non pone a carico del Verwaltungsgerichtshof l'obbligo di predisporre un rimedio giurisdizionale che vada oltre i poteri che gli sono conferiti dall'ordinamento austriaco³⁴. Né la giurisprudenza della Corte sulla tutela giurisdizionale effettiva, né gli obblighi incombenti al Verwaltungsgerichtshof in forza dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali³⁵ gli impongono di andare oltre. Ciò è dovuto a due motivi.

72. In primo luogo, nessun passeggero ferroviario è parte nel procedimento principale. Piuttosto, è un'autorità amministrativa, la Schienen-Control Kommission, che chiede l'applicazione dei diritti conferiti dall'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 nei confronti di un'impresa, la ÖBB-Personenverkehr AG. È quest'ultima che chiede tutela giurisdizionale contro una decisione amministrativa che, secondo tale impresa, esula dalla competenza di detta autorità ed è sostanzialmente errata.

73. Anche se l'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento n. 1371/2007 conferisce ai passeggeri il diritto di presentare un reclamo dinanzi all'organismo appositamente designato ai sensi del paragrafo 1, come è accaduto in Austria attraverso l'intervento della Schienen-Control GmbH, il regolamento non va oltre, salvo per l'obbligo degli Stati membri di cui all'articolo 32 di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive³⁶.

74. A mio avviso, ciò significa che l'applicazione del regolamento n. 1371/2007 a livello amministrativo tutela i diritti dei passeggeri solo indirettamente, e quindi genera dubbi circa il fatto che la giurisprudenza della Corte sui diritti dei singoli, e le conseguenze che essa comporta dal punto di vista di una tutela giurisdizionale effettiva, sia applicabile in un procedimento tra un'autorità amministrativa come la Schienen-Control Kommission e un'entità soggetta al suo controllo, come la ÖBB-Personenverkehr AG.

32 — Sentenza del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, Racc. pag. I-2271).

33 — Sentenza del 19 giugno 1990, Factortame e a. (C-213/89, Racc. pag. I-2433).

34 — Per l'analisi della differenza tra il principio di autonomia procedurale nazionale e il principio dell'«autonomia nella definizione dei rimedi giurisdizionali», che ha creato un rapporto sempre più complesso tra il principio di effettività, come elaborato nella sentenza Rewe, e il principio fondamentale della tutela giurisdizionale effettiva, come esaminato nelle sentenze quali Unibet e Impact, v. Prechal, S. and Widdershoven, R. «Redefining the Relationship between “Rewe effectiveness” and Effective Judicial Protection» 4 *Review of European Administrative Law* (2011) pag. 31 ss., in particolare pag. 33.

35 — Il diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta è stato recentemente esaminato dalla Corte nella sentenza del 28 luglio 2011, Diouf (C-69/10, Racc. pag. I-7151).

36 — Per quanto riguarda quest'ultimo obbligo, conformemente all'articolo 167 EibG, chi non pubblica le condizioni di indennizzo ai sensi dell'articolo 22a, paragrafo 1, EibG, può essere condannato dall'autorità amministrativa distrettuale, e non dalla Schienen-Control Kommission, ad una pena pecuniaria fino ad EUR 2 180.

75. In secondo luogo, in ogni caso, la giurisprudenza della Corte sui mezzi di ricorso effettivi non obbliga i giudici amministrativi ad agire in contrasto con il principio della *reformatio in pejus* o ad emanare decisioni senza avere un'autorizzazione in tal senso in base al diritto nazionale³⁷, tranne nel caso dell'adozione di provvedimenti provvisori al fine di salvaguardare l'applicazione di misure dell'Unione europea in attesa di una sentenza definitiva³⁸. In proposito vorrei ricordare le conclusioni della Corte ai punti 40 e 41 della sentenza Unibet, del seguente tenore:

«(...) nonostante il Trattato CE abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono essere eventualmente esperite dai singoli dinanzi al giudice comunitario, detto Trattato non ha comunque inteso creare mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale (sentenza del 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805, punto 44).

La situazione sarebbe diversa solo se risultasse dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale in questione che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che permetta, anche in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e sentenze citate Comet, punto 16, nonché Factortame e a., punti 19-23)».

76. Ritengo che nell'ordinamento austriaco esistano rimedi giurisdizionali sia diretti che indiretti, che permettono ai passeggeri del trasporto ferroviario di mettere in discussione il rispetto del regolamento n. 1371/2007 da parte dell'Austria³⁹. Nella fattispecie non risulta che sia mai stato negato ai passeggeri dei servizi ferroviari o alla Schienen-Control Kommission il diritto di accesso alla giustizia, che sta al centro dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia in materia di tutela giurisdizionale effettiva.

77. È inoltre pacifico che, ove uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere discrezionale «di determinare i giudici competenti e l'articolazione dei processi atti a garantire la tutela dei diritti attribuiti al cittadino dal diritto comunitario»⁴⁰ abbia lasciato spazio all'argomento relativo ad una violazione del principio di effettività, l'obbligo che incombe ai *giudici nazionali* in forza del diritto dell'Unione sarà soltanto quello di «interpretare le regole interne di competenza, *per quanto possibile*, in modo tale che esse possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario» (il corsivo è mio)⁴¹.

78. Si deve aggiungere che il potere dei giudici di emanare provvedimenti diversi dalle misure provvisorie nei confronti delle autorità amministrative non può essere considerato come parte integrante del principio generale di diritto dell'Unione relativo alla tutela giurisdizionale anche per un'altra importante ragione. Tale competenza non è mai stata attribuita ai giudici dell'Unione nei confronti delle altre istituzioni dell'Unione⁴². È quindi difficile sostenere che dai giudici di uno Stato membro si dovrebbe esigere più di quanto non si richieda a quelli dell'Unione⁴³.

37 — Per uno studio dettagliato sul delicato equilibrio tra i poteri dei giudici amministrativi relativamente ai rimedi giurisdizionali e il mantenimento della separazione dei poteri, v. la relazione generale dell'VIII Congresso dell'International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, Madrid, 2004.

38 — Sentenza Factortame e a., cit.

39 — Sentenza Unibet, cit. (punto 55).

40 — Sentenza Impact, cit. (punto 44 e la giurisprudenza ivi citata).

41 — Sentenza Impact, cit., punto 54. V. *Gavieiro*, punti 95 e 96. V., del pari, sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09, Racc. pag. 1255, punto 51).

42 — Osservo che il Trattato di Lisbona ha conservato i limiti tradizionali sui rimedi che la Corte e il Tribunale possono predisporre, ossia le misure provvisorie e sospensive (articoli 278 e 279 TFUE), il potere di annullare gli atti dell'Unione (articoli 264 e 266 TFUE) e il potere di concedere il risarcimento dei danni (articoli 268 e 340, secondo e terzo comma, TFUE). Ciò si traduce, quindi, nell'irricevibilità di qualsiasi domanda, da parte di un ricorrente, di adottare una particolare misura che imponga all'istituzione dell'Unione europea di cui trattasi di intraprendere una determinata azione per rimediare a un presunto torto. V. sentenze del 15 settembre 1998, *ENS e a./Commissione* (T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, Racc. pag. II-3141, punto 53).

43 — Osservo, per analogia, un parallelismo con la responsabilità dello Stato relativamente alle norme imputabili agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione nella sentenza del 4 luglio 2000, *Bergaderm e Goupil/Commissione* (C-352/98 P, Racc. pag. I-5291).

V – Conclusione

79. Sulla base delle suesposte ragioni, propongo di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dal Verwaltungsgerichtshof nel modo seguente:

- 1) L'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, deve essere interpretato nel senso che l'organismo nazionale designato ai fini dell'applicazione di detto regolamento non ha il potere di rendere obbligatorio per un'impresa ferroviaria, le cui condizioni di risarcimento relative all'indennizzo per il prezzo del biglietto non siano conformi ai criteri stabiliti dall'articolo 17 di tale regolamento, il contenuto specifico delle condizioni di indennizzo da adottare da parte di detta impresa, qualora la normativa nazionale gli conferisca solo la possibilità di dichiarare inefficaci siffatte condizioni di indennizzo. Tuttavia, l'obbligo giuridico incombente ad un'impresa ferroviaria di rispettare l'articolo 17 di tale regolamento, come interpretato dai giudici nazionali competenti e dalla Corte, non dipende dai poteri dell'organismo nazionale o dalle sanzioni che quest'ultimo può infliggere.
- 2) L'articolo 17 del regolamento n. 1371/2007 deve essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria non può essere esonerata dall'obbligo, ai sensi di tale disposizione, di pagare un indennizzo per il prezzo del biglietto nei casi di forza maggiore.