



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-453/20

CityRail a.s.

contro

Správa železnic, státní organizace

(domanda di pronuncia pregiudiziale
proposta dall'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře)

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 3 maggio 2022

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 267 TFUE – Nozione di “giurisdizione” – Criteri strutturali e funzionali – Esercizio di funzioni giudiziarie o amministrative – Direttiva 2012/34/UE – Articoli 55 e 56 – Organismo di regolamentazione nazionale unico del settore ferroviario – Autorità di controllo settoriale indipendente – Legittimazione ad agire d’ufficio – Potere di imporre sanzioni – Decisioni che possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale – Irrricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale»

Questioni pregiudiziali – Rinvio alla Corte – Giurisdizione nazionale ai sensi dell’articolo 267 TFUE – Nozione – Determinazione sulla scorta di criteri strutturali e funzionali – Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo di regolamentazione dell’accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca) – Organismo che esercita funzioni di natura non giurisdizionale, bensì amministrativa – Esclusione

(Art. 267 TFUE)

(v. punti 41-50, 53, 60-63, 67-69, 71 e disp.)

Sintesi

La správa železnic, un organismo pubblico istituito per legge, è responsabile della gestione, nella Repubblica ceca, di una rete ferroviaria nonché dei relativi impianti di servizio. Essa ha redatto e pubblicato un prospetto informativo della rete, ai sensi della direttiva 2012/34, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico¹, che illustra, in particolare, le condizioni cui era subordinato l’accesso a taluni impianti a partire dal 1° aprile 2020.

¹ Direttiva 2012/34/UE 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»), articolo 3, punto 26.

La CityRail, un'impresa ferroviaria, ha contestato tali condizioni, sulla base della legge sulle ferrovie², dinanzi all'Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto (in prosieguo: l'«Organismo»)³, nella sua qualità di organismo di regolamentazione nazionale del settore ferroviario, in quanto sarebbero contrarie alle norme previste dalla direttiva 2012/34.

Nutrendo dubbi sulla conformità di tali condizioni alla direttiva 2012/34 nonché sulla conformità del diritto nazionale applicabile alla controversia principale a questa stessa direttiva, l'Organismo ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale.

Statuendo in Grande Sezione, la Corte respinge in quanto irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Organismo, in quanto, nell'ambito della controversia principale, quest'ultimo esercita funzioni di natura non giurisdizionale, bensì amministrativa. Di conseguenza, non si può ritenere che l'Organismo abbia il carattere di «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Giudizio della Corte

La Corte ricorda anzitutto la sua giurisprudenza costante in tale materia⁴, secondo cui, al fine di determinare se l'organo del rinvio in questione possieda le caratteristiche di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione che è unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali il fondamento legale di tale organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organismo applichi norme giuridiche e che sia indipendente. Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi a loro è pendente una lite e se essi sono stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a concludersi con una pronuncia di carattere giurisdizionale⁵.

La legittimazione di un organismo ad adire la Corte viene determinata secondo criteri tanto strutturali, quanto funzionali. In proposito, un organismo nazionale può essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, quando esercita funzioni giurisdizionali, mentre, nell'esercizio di altre funzioni, in particolare di natura amministrativa, tale qualifica non può essergli riconosciuta. Secondo la Corte, ne consegue che, per stabilire se un organismo nazionale cui la legge affida funzioni di natura diversa debba essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è necessario accertare quale sia la natura specifica delle funzioni che esso esercita nel particolare contesto normativo in cui è indotto a rivolgersi alla Corte⁶.

La Corte sottolinea che tale accertamento riveste un'importanza particolare in presenza di autorità amministrative la cui indipendenza è conseguenza diretta dei requisiti derivanti da disposizioni del diritto dell'Unione che conferiscono loro competenze di controllo settoriale e di vigilanza dei mercati. Sebbene tali autorità siano tali da soddisfare i requisiti sopra ricordati,

² Articolo 34e della legge n. 266/1994 sulle ferrovie.

³ Nella Repubblica ceca, l'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto) fa parte delle autorità centrali dell'amministrazione dello Stato. Esso è stato istituito dalla legge n. 320/2016 sull'Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto.

⁴ V., in tal senso, sentenza del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, pag. 395; in prosieguo: la «sentenza Vaassen-Göbbels»).

⁵ Ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punto 21), e sentenza del 31 gennaio 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punto 39).

⁶ Ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punti 22 e 23), e sentenza del 31 gennaio 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punti 40 e 41).

risultanti dalla sentenza *Vaassen-Göbbels*, l'attività di controllo settoriale e di sorveglianza dei mercati è essenzialmente di natura amministrativa, in quanto comporta l'esercizio di competenze che sono estranee a quelle attribuite ai giudici.

Orbene, nella sentenza *Westbahn Management*⁷, richiamata dall'Organismo, la Corte, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale da parte della *Schiene-Control Kommission* (commissione di controllo ferroviario, Austria), ha esaminato solo i criteri risultanti dalla sentenza *Vaassen-Göbbels* e ha quindi ommesso di esaminare se tale organismo esercitasse, nell'ambito del procedimento che ha dato luogo a tale domanda, funzioni di natura giurisdizionale.

A tale riguardo, la Corte precisa che costituiscono indizi del fatto che l'organismo di cui trattasi esercita funzioni non giurisdizionali, bensì amministrative, il potere di avviare procedimenti d'ufficio nonché quello di infliggere, parimenti d'ufficio, sanzioni nelle materie di sua competenza. Inoltre, la questione di stabilire se il procedimento che ha dato luogo a una domanda di pronuncia pregiudiziale sia stato avviato su iniziativa di un interessato non riveste un'importanza decisiva, qualora tale procedimento avesse potuto essere avviato d'ufficio. La Corte precisa ancora che anche il ruolo e la collocazione di un organismo nell'ordinamento giuridico nazionale sono pertinenti ai fini della valutazione della natura delle sue funzioni.

Nel caso di specie, la Corte esamina anzitutto, in sostanza, la natura e la funzione di un organismo di regolamentazione, quale l'Organismo, nel sistema di gestione e di controllo delle attività ferroviarie stabilito dalla direttiva 2012/34⁸.

Risulta quindi dalle disposizioni pertinenti della direttiva 2012/34⁹ che la gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria, previsti da tale direttiva, richiedono l'istituzione di un'autorità incaricata, al contempo, di sorvegliare, di propria iniziativa, l'applicazione, da parte di coloro che sono attivi nel settore ferroviario, delle norme previste da detta direttiva e di agire come organo di ricorso. Tale cumulo di funzioni implica che, quando un organismo di regolamentazione¹⁰ è investito di un ricorso, tale circostanza non pregiudica la competenza del medesimo organismo ad adottare, se del caso d'ufficio, misure appropriate al fine di porre rimedio a qualsiasi violazione della normativa applicabile e a imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando sanzioni, se lo ritiene necessario, circostanza che conferma la natura amministrativa delle sue funzioni. Inoltre, la direttiva 2012/34¹¹ prevede che gli Stati membri provvedano affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione possano essere oggetto di sindacato giurisdizionale, circostanza che costituisce un indizio della natura amministrativa di tali decisioni.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte esamina poi se, nonostante la natura amministrativa che riveste, in linea di principio, un organismo di regolamentazione, quale l'Organismo, quest'ultimo debba essere considerato, nel contesto specifico delle funzioni che esercita nell'ambito del procedimento principale, una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

⁷ Sentenza del 22 novembre 2012, *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740).

⁸ Gli articoli 55 e 56 della direttiva 2012/34 prevedono l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di organismi nazionali di regolamentazione del settore ferroviario, stabiliscono i principi della loro organizzazione e determinano le competenze di cui devono essere investiti.

⁹ Articoli 55 e 56 della direttiva 2012/34, letti alla luce del considerando 76 della medesima.

¹⁰ Istituito in applicazione dell'articolo 55 della direttiva 2012/34.

¹¹ Articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34.

A tal fine, la Corte ricorda che la legittimazione dell'Organismo ad avviare anche d'ufficio il procedimento che ha dato luogo alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, così come il suo potere di perseguire di propria iniziativa irregolarità scoperte nel corso di tale procedimento, sono indizi particolarmente pertinenti atti a suffragare la constatazione che tale organismo, nel procedimento principale, non esercita funzioni giurisdizionali, bensì amministrative.

Inoltre, dalle informazioni fornite dall'Organismo risulta che le sue decisioni possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale. Orbene, quando, conformemente alle norme sulla ripartizione delle competenze che risultano dai codici di procedura civile e di giustizia amministrativa, i giudici amministrativi sono competenti a conoscere di un ricorso contro una decisione dell'Organismo, quest'ultimo ha lo status di convenuto. Inoltre, dal codice di procedura civile¹² risulta che, dinanzi ai giudici civili – che secondo l'Organismo sono competenti, in particolare, a conoscere dei ricorsi contro le decisioni adottate nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 34e della legge sulle ferrovie, come avviene nel procedimento principale – l'Organismo ha il diritto di presentare osservazioni, senza essere parte nel procedimento. Orbene, partecipazioni del genere dell'Organismo a una procedura di ricorso, che mette in discussione la sua decisione, costituiscono un indizio del fatto che, nell'adottare la decisione stessa, l'Organismo non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco e non esercita quindi funzioni giurisdizionali.

Tenuto conto di tali elementi, la Corte constata che, nell'ambito della controversia principale, l'Organismo esercita funzioni di natura non giurisdizionale, bensì amministrativa. Pertanto, esso non può essere considerato una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, cosicché la domanda di pronuncia pregiudiziale da esso proposta è irricevibile.

¹² Articolo 250c, paragrafo 2, del codice di procedura civile.