Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

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 – Irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale»

Nella causa C-453/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca), con decisione del 23 settembre 2020, pervenuta in cancelleria lo stesso giorno, nel procedimento

CityRail, a.s.

contro

Správa železnic, státní organizace,

con l'intervento di:

ČD Cargo, a.s.,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe e S. Rodin, presidenti di sezione, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (relatore), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il ceco.

considerate le osservazioni presentate:

– per la CityRail, a.s., da J. Hruška;

– per la Správa železnic, státní organizace, da J. Svoboda;

– per la ČD Cargo, a.s., da T. Tóth e Z. Škvařil;

– per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;

– per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz, in qualità di agente;

– per il governo dei Paesi Bassi, inizialmente da M.K. Bulterman e M. Noort, in qualità di agenti, successivamente da M.K. Bulterman, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, inizialmente da J. Hradil e C. Vrignon, in qualità di agenti, successivamente da J. Hradil, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 288 TFUE e degli articoli 3, 27 e 31 della 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»), nonché degli allegati I, II e IV della medesima.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la CityRail, a.s., impresa ferroviaria, e la Správa železnic, státní organizace (in prosieguo: la «Správa železnic»), gestore dell'infrastruttura ferroviaria nella Repubblica ceca, in merito alle condizioni fissate dalla Správa železnic per l'accesso alla rete e a taluni impianti connessi.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il considerando 76 della direttiva 2012/34 enuncia quanto segue:

«La gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria richiedono l'istituzione di un organismo di regolamentazione che controlli l'applicazione delle norme della presente direttiva e che intervenga come istanza d'appello, fatta salva la possibilità di sindacato giurisdizionale. L'organismo di regolamentazione dovrebbe essere in grado di far rispettare le sue richieste di informazioni e decisioni mediante adeguate sanzioni».

4 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "impresa ferroviaria", qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi della presente direttiva e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia (...);

2) "gestore dell'infrastruttura": qualsiasi organismo o impresa responsabili dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria di una rete nonché della partecipazione al suo sviluppo (...);

(...)

3) "infrastruttura ferroviaria", gli elementi elencati nell'allegato I;

(...)

11) "impianto di servizio", l'impianto, inclusi i terreni, gli edifici e le attrezzature, appositamente attrezzato, totalmente o parzialmente, per consentire la prestazione di uno o più servizi di cui all'allegato II, punti da 2 a 4;

(...)

19) "richiedente", un'impresa ferroviaria (...) con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura;

(...)

26) "prospetto informativo della rete", un documento in cui sono precisati in dettaglio le regole generali, le scadenze, le procedure e i criteri relativi ai sistemi di imposizione dei canoni e di assegnazione della capacità e che contiene anche ogni altra informazione necessaria per presentare richieste di capacità di infrastruttura;

(...)».

5 L'articolo 55 di detta direttiva, intitolato «Organismo di regolamentazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Ciascuno Stato membro istituisce un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario. Fatto salvo il paragrafo 2, detto organismo è un'autorità indipendente che sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale è giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato. Esso inoltre è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. È inoltre funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico».

6 L'articolo 56 della stessa direttiva, intitolato «Funzioni dell'organismo di regolamentazione», prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 46, paragrafo 6, un richiedente ha il diritto di adire l'organismo di regolamentazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o eventualmente dall'impresa ferroviaria o dall'operatore di un impianto di servizio in relazione a quanto segue:

a) prospetto informativo della rete nella versione provvisoria e in quella definitiva;

(...)

j) rispetto dei requisiti, inclusi quelli riguardanti i conflitti di interessi di cui all'articolo 2, paragrafo 13, e agli articoli 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater e 7 quinquies.

2. Fatte salve le competenze delle autorità nazionali garanti della concorrenza (...), l'organismo di [regolamentazione] dispone della facoltà di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari, incluso in particolare il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, e le attività dei gestori dell'infrastruttura in relazione alle lettere da a) a j) del paragrafo 1. L'organismo di [regolamentazione] controlla, in particolare, il rispetto del paragrafo 1, lettere da a) a j), di propria iniziativa e al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti. In particolare, controlla che il prospetto informativo della rete non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell'infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti.

(...)

6. L'organismo di regolamentazione garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'organismo di regolamentazione. Quest'ultimo interviene se le trattative possono contravvenire alle prescrizioni del presente capo.

(...)

8. L'organismo di regolamentazione ha il potere di chiedere le informazioni utili al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione.

(...) L'organismo di regolamentazione impone il rispetto di tali richieste comminando adeguate sanzioni, anche in forma di ammende. (...)

9. L'organismo di regolamentazione esamina tutti i reclami e, a seconda dei casi, richiede le informazioni pertinenti e avvia consultazioni con tutte le parti interessate entro un mese dal ricevimento del reclamo. Esso decide in merito ai reclami, adotta le misure necessarie per rimediare alla situazione e informa le parti interessate della sua decisione motivata (...). Fatte salve le competenze delle autorità nazionali garanti della concorrenza (...), ove opportuno l'organismo di [regolamentazione] decide di propria iniziativa in merito a misure adeguate per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali

sviluppi indesiderabili su questi mercati, con particolare riferimento al paragrafo 1, lettere da a) a j).

La decisione dell'organismo di regolamentazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata e non è soggetta al controllo di un'altra istanza amministrativa. L'organismo di regolamentazione può imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni, anche in forma di ammende.

(...)

10. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano soggette a sindacato giurisdizionale. Il ricorso può avere effetto sospensivo sulla decisione dell'organismo di regolamentazione solo quando l'effetto immediato della decisione dell'organismo di regolamentazione può causare danni irrimediabili o manifestamente eccessivi al ricorrente. La presente disposizione lascia impregiudicati i poteri che, ove applicabile, il diritto costituzionale conferisce al giudice investito del ricorso.

(...)».

Diritto ceco

7 Ai sensi dell'articolo 2, punto 15, della zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (legge n. 2/1969, sull'organizzazione dei Ministeri e delle altre autorità centrali dell'amministrazione statale della [Repubblica ceca]):

«Nella Repubblica ceca, le altre autorità centrali dell'amministrazione dello Stato sono le seguenti: (...) 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto]».

8 L'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca; in prosieguo: l'«Organismo») è stato istituito dalla zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (legge n. 320/2016 relativa all'Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto; in prosieguo: la «legge relativa all'Organismo»).

9 In forza dell'articolo 3, paragrafo 2, della legge relativa all'Organismo, «nell'esercizio delle sue funzioni, l'Organismo è indipendente, opera in modo imparziale ed è disciplinato solo dalle leggi e da altre disposizioni normative».

10 L'articolo 4 di tale legge prevede le condizioni di nomina, sotto forma di mandato rinnovabile di sei anni, del presidente dell'Organismo, il regime di incompatibilità nonché le condizioni alle quali egli può essere revocato.

11 Gli articoli da 71 a 75, 77, 80, 81 e 85 della zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (legge n. 234/2014 sulla funzione pubblica), contengono diverse disposizioni, applicabili agli agenti dell'Organismo, destinate a garantire la loro imparzialità. In forza dell'articolo 11, paragrafo 5, di tale legge, detti agenti non sono soggetti alle disposizioni statutarie adottate dal viceministro preposto alla funzione pubblica.

12 L'Organismo prende decisioni vincolanti in forza della zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (legge n. 266/1994 sulle ferrovie e sul trasporto a fune; in prosieguo: la «legge sulle ferrovie») e in forza delle norme generali del procedimento amministrativo derivanti dalla zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (legge n. 500/2004 recante il codice del procedimento amministrativo; in prosieguo: il «codice del procedimento amministrativo»).

13 L'articolo 67 del codice del procedimento amministrativo, al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Con decisione, l'autorità amministrativa, in una determinata causa, impone, modifica o annulla i diritti o gli obblighi della persona designata nominativamente o, in una determinata causa, dichiara che tale persona ha o no diritti od obblighi o, nei casi previsti dalla legge, decide su questioni procedurali».

14 In forza dell'articolo 73, paragrafo 2, di tale codice, «la decisione definitiva è vincolante per le parti e per tutte le autorità amministrative».

15 Gli articoli 152 e 153 di detto codice disciplinano la procedura di reclamo contro le decisioni dell'Organismo, dinanzi al presidente di quest'ultimo.

16 Come risulta da una risposta dell'Organismo a una richiesta di informazioni rivoltagli dalla Corte, ai sensi degli articoli 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g e 58 della legge sulle ferrovie, l'Organismo è rispettivamente competente per:

– approvare un progetto di piano di limitazione della gestione delle strade ferrate nazionali, regionali e dei raccordi accessibili al pubblico (articolo 23c);

– prendere una decisione in merito alla conclusione di un contratto di prestazione di servizi (articolo 23d);

– prendere una decisione in merito alle minacce all'equilibrio economico del trasporto ferroviario gestito sulla base di un contratto di servizio pubblico (articolo 34d);

– decidere se la dichiarazione sulle ferrovie sia conforme alla legge (articolo 34e);

– decidere se il processo di assegnazione delle capacità (compresi gli accordi quadro) sia conforme alla legge (articolo 34f);

– esaminare se un contratto di gestione del servizio ferroviario sia conforme alla legge (articolo 34g), e

– ovviare alle carenze del controllo statale (articolo 58).

17 Quando si pronuncia ai sensi degli articoli 34e, 34f e 34g della legge sulle ferrovie, l'Organismo può statuire su istanza o d'ufficio. Per contro, nei casi previsti agli articoli 23c, 23d e 34d di tale legge, esso può statuire solo su istanza. Nei procedimenti di cui all'articolo 58 di detta legge, l'Organismo statuisce unicamente d'ufficio. Inoltre, tutti i procedimenti d'ufficio possono essere avviati sulla base di un reclamo ai sensi dell'articolo 42 del codice del procedimento amministrativo.

18 Le decisioni adottate dall'Organismo possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale. Dalle regole di ripartizione delle competenze contenute in particolare nella parte quinta, intitolata «Procedimento nelle cause decise da un'altra autorità», della zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (legge n. 99/1963 recante il codice di procedura civile; in prosieguo: il «codice di procedura civile») e all'articolo 46 della zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (legge n. 150/2002, recante il codice di giustizia amministrativa; in prosieguo: il «codice di giustizia amministrativa») risulta che le cause rientranti, per loro natura, nel diritto privato devono essere proposte dinanzi ai giudici civili, mentre i giudici amministrativi statuiscono sulle cause di diritto pubblico.

19 L'articolo 250c, paragrafo 2, del codice di procedura civile prevede che i giudici civili consentano all'Organismo di «presentare osservazioni scritte sul ricorso».

20 In particolare nei procedimenti che portano all'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 34e, paragrafo 1, della legge sulle ferrovie, l'Organismo applica, oltre al codice del procedimento amministrativo, la zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (legge n. 250/2016 relativa alla responsabilità per le infrazioni e alle relative procedure). In forza dell'articolo 78, paragrafo 1, di tale legge, «l'[Organismo] è tenuto ad avviare procedimenti per ogni infrazione che scopre e agisce secondo una procedura d'ufficio».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 La Správa železnic è un organismo pubblico istituito per legge. In quanto gestore dell'infrastruttura e operatore di impianti di servizio, tale organismo è incaricato della gestione, nella Repubblica ceca, di una rete ferroviaria nonché dei relativi impianti di servizio.

22 La Správa železnic ha redatto e pubblicato un prospetto informativo della rete, ai sensi dell'articolo 3, punto 26, della direttiva 2012/34, che illustra, in particolare, le condizioni alle quali era subordinato l'accesso a determinati impianti a partire dal 1º aprile 2020.

23 La CityRail, un'impresa ferroviaria, ha contestato tali condizioni, sulla base dell'articolo 34e della legge sulle ferrovie, dinanzi all'Organismo, nella sua qualità di organismo di regolamentazione nazionale del settore ferroviario, in quanto tali condizioni sarebbero contrarie alle norme previste dalla direttiva 2012/34.

24 L'Organismo dubita della conformità alla direttiva 2012/34 di tali condizioni nonché del diritto nazionale applicabile alla controversia principale.

25 In particolare, in primo luogo, l'Organismo nutre dubbi sulla qualificazione dei luoghi di carico e scarico, compresi i relativi binari, in quanto impianti di servizio, ai sensi dell'articolo 3, punto 11, della direttiva 2012/34. Secondo l'Organismo, tali luoghi dovrebbero piuttosto essere considerati come facenti parte dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dell'articolo 3, punto 3, di detta direttiva. In secondo luogo, l'Organismo ritiene che tale stessa direttiva possa ostare a che un gestore dell'infrastruttura o operatore degli impianti di servizio modifichi, in qualsiasi momento, l'importo dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria o degli impianti di servizio. In terzo luogo, si porrebbe la questione di stabilire se le disposizioni della direttiva 2012/34 possano essere invocate dalle imprese ferroviarie nei confronti della Správa železnic. In quarto luogo,

l'Organismo chiede se le condizioni di accesso contenute nel prospetto informativo della rete redatto dalla Správa železnic possano essere considerate discriminatorie, in quanto contrarie ai requisiti di tale direttiva.

26 È in tali circostanze che l'Organismo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il luogo di carico e scarico per il trasporto delle merci, compresi i relativi binari, faccia parte dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dell'articolo 3, [punto] 3, della direttiva 2012/34.

2) Se sia conforme alla direttiva 2012/34 la possibilità, per il gestore dell'infrastruttura, di modificare in qualsiasi momento, a scapito dei vettori, l'importo dei prezzi per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria o degli impianti di servizio.

3) Se, ai sensi dell'articolo 288 [TFUE], la direttiva 2012/34 sia vincolante per [la Správa železnic].

4) Se possano considerarsi discriminatorie le regole contenute nel prospetto informativo della rete qualora esse siano contrarie alle disposizioni di diritto dell'Unione europea che [la Správa železnic] ha l'obbligo di rispettare».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

27 Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale nonché nelle sue risposte alla richiesta di informazioni rivoltagli dalla Corte il 26 ottobre 2020, l'Organismo espone le ragioni per le quali ritiene di avere la natura di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

28 A tale riguardo, esso si richiama alla sentenza del 22 novembre 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), dalla quale risulterebbe che l'organismo di regolamentazione del settore ferroviario austriaco, la Schienen-Control Kommission (commissione di controllo ferroviario, Austria), deve essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi della medesima disposizione. Dal momento che l'indipendenza degli organismi di regolamentazione nazionali risulterebbe direttamente dall'articolo 55 della direttiva 2012/34, i principi di uguaglianza degli Stati membri e di non discriminazione imporrebbero che la Corte riconosca questa stessa qualità all'Organismo.

29 Inoltre, l'Organismo ricorda che da una giurisprudenza della Corte, illustrata in particolare dalla sentenza del 22 novembre 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), risulta che, al fine di determinare se un organismo abbia le caratteristiche di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, occorre tener conto di un insieme di elementi, quali il fondamento legale dell'organismo in questione, 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.

30 Alla luce di tali criteri, l'Organismo rileva che esso è stato istituito dal legislatore nazionale in quanto autorità amministrativa centrale. Dalla legge relativa all'Organismo risulterebbe altresì che quest'ultimo è indipendente nell'esercizio delle sue competenze, che agisce in modo imparziale e che è soggetto solo alle leggi e ad altre norme di diritto. In particolare, i suoi atti non sarebbero controllati da altre autorità facenti parte del potere esecutivo.

31 L'indipendenza del presidente dell'Organismo sarebbe parimenti garantita. In particolare, la legge relativa all'Organismo prevederebbe che il suo presidente possa essere revocato dal governo solo a determinate precise condizioni elencate da tale legge e che egli disponga di un diritto di ricorso contro le decisioni di revoca.

32 Poiché i motivi di revoca del presidente dell'Organismo sono stabiliti dalla legge, la situazione di quest'ultimo non sarebbe paragonabile a quella del presidente dell'Úřad průmyslového vlastnictví (Ufficio per la proprietà industriale, Repubblica ceca), la cui indipendenza è stata messa in discussione dalla Corte nella sua ordinanza del 14 novembre 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Inoltre, contrariamente agli agenti di quest'ultimo organismo, quelli dell'Organismo non sarebbero soggetti alle disposizioni statutarie adottate dal viceministro della funzione pubblica.

33 Per quanto riguarda lo svolgimento del procedimento dinanzi all'Organismo, esso sarebbe disciplinato dal codice del procedimento amministrativo, circostanza che garantirebbe alle parti il rispetto del contraddittorio.

34 Quando si pronuncia ai sensi degli articoli 34e, 34f e 34g della legge sulle ferrovie, l'Organismo statuirebbe su istanza o d'ufficio. Tuttavia, nelle ipotesi previste agli articoli 23c, 23d e 34d della legge sulle ferrovie, le procedure potrebbero essere avviate solo su istanza.

35 Inoltre, l'Organismo avrebbe il potere di ricercare e di perseguire, di propria iniziativa, le infrazioni alla normativa pertinente nell'ambito di un particolare procedimento che gli consente di infliggere ammende. Le irregolarità da esso scoperte nel corso di un procedimento amministrativo potrebbero dar luogo a una procedura d'infrazione.

36 Le decisioni adottate dall'Organismo dovrebbero tener conto dell'interesse pubblico e sarebbero vincolanti.

37 Il codice del procedimento amministrativo prevederebbe che tali decisioni possano essere riesaminate nell'ambito di un procedimento di reclamo. Quando viene presentato siffatto reclamo, spetterebbe al presidente dell'Organismo statuire su di esso.

38 Conformemente all'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34, le decisioni dell'Organismo potrebbero essere oggetto di sindacato giurisdizionale. A seconda della natura del procedimento svoltosi dinanzi ad esso, il ricorso si eserciterebbe dinanzi ai giudici amministrativi o dinanzi ai giudici civili.

39 Per quanto riguarda la procedura di controllo di legittimità del prospetto informativo della rete di cui trattasi nel procedimento principale, il quale fa parte di una «dichiarazione sulle ferrovie», l'Organismo rileva che tale procedura è quella di cui all'articolo 34e della legge sulle ferrovie. Essa potrebbe essere avviata d'ufficio o, come è avvenuto nel caso di specie, su istanza di una parte. L'emananda decisione potrà essere impugnata dinanzi ai giudici civili nazionali le cui decisioni, conformemente alle norme di procedura civile e contrariamente alle decisioni dei giudici amministrativi, si sostituirebbero a quelle dell'Organismo. Inoltre, nell'ipotesi in cui l'Organismo dovesse scoprire irregolarità nel corso del suo esame, esso potrebbe avviare un procedimento di constatazione di infrazione.

40 Nelle loro osservazioni scritte, i governi ceco e spagnolo nonché la Commissione europea sostengono che l'Organismo non è una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che può sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. In particolare, essi fanno valere, da un lato, che l'Organismo non è paragonabile alla commissione di controllo ferroviario austriaca, cosicché le considerazioni svolte dalla Corte riguardo a tale organismo nella sentenza del 22 novembre 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) non sono trasponibili alla situazione dell'Organismo e, dall'altro, che quest'ultimo eserciterebbe funzioni di natura amministrativa.

41 Secondo una giurisprudenza costante, al fine di determinare se l'organo del rinvio in questione possieda le caratteristiche di un «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 (v., in tal senso, sentenze del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, pag. 395, e del 29 marzo 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punto 66 nonché giurisprudenza ivi citata).

42 Sempre dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che 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 giurisdizionale [ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punto 21, e sentenze del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punto 39, nonché del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina), C-487/19, EU:C:2021:798, punto 84 e giurisprudenza ivi citata].

43 Occorre quindi determinare la legittimazione di un organo a adire la Corte 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 (ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punto 22, e sentenza del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punto 40).

44 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 Corte (ordinanza del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punto 23, e sentenza del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punto 41).

45 Tale accertamento riveste un'importanza particolare in presenza di autorità amministrative la cui indipendenza è conseguenza diretta dei requisiti derivanti dal diritto dell'Unione, che conferisce loro competenze di controllo settoriale e di vigilanza dei mercati. Sebbene tali autorità siano tali da soddisfare i requisiti elencati al punto 41 della presente sentenza, risultanti dalla sentenza del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), l'attività di controllo settoriale e di sorveglianza dei mercati è essenzialmente di natura amministrativa (v., per analogia, sentenza del 12 novembre 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punto 15), in quanto comporta l'esercizio di competenze che sono estranee a quelle attribuite ai giudici.

46 Pertanto, l'Organismo non può sostenere che, poiché soddisfa i suddetti criteri, in particolare quello relativo all'indipendenza, esso deve essere necessariamente qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. un'interpretazione siffatta di tale disposizione violerebbe Infatti la giurisprudenza della Corte, richiamata ai punti da 42 a 44 della presente sentenza, da cui risulta che un organismo nazionale – pur se il suo fondamento legale, il suo carattere permanente, la natura contraddittoria del procedimento dinanzi ad esso, l'applicazione da parte di quest'ultimo delle norme giuridiche e la sua indipendenza non sono in dubbio – può adire la Corte in via pregiudiziale solo se, nell'ambito della causa dinanzi ad esso pendente, esso esercita funzioni di natura giurisdizionale.

47 Orbene, nella sentenza del 22 novembre 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), richiamata dall'Organismo, la Corte, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale da parte della commissione di controllo ferroviario austriaca, ha esaminato solo i criteri risultanti dalla sentenza del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), e ha quindi omesso di esaminare se tale organismo esercitasse, nell'ambito del procedimento che ha dato luogo a tale domanda, funzioni di natura giurisdizionale.

48 A tale riguardo, costituiscono indizi del fatto che l'organismo di cui trattasi esercita funzioni non giurisdizionali, bensì amministrative, il potere di avviare procedimenti d'ufficio (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punto 47, e ordinanza del 14 novembre 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punto 18) nonché quello di infliggere, parimenti d'ufficio, sanzioni nelle materie di sua competenza (v., in tal senso, sentenza del 16 settembre 2020, Anesco e a., C-462/19, EU:C:2020:715, punto 44).

49 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. Infatti, la circostanza che un organismo possa avviare un determinato procedimento su istanza, sebbene esso possa comunque esercitare anche d'ufficio la relativa competenza, non è tale da rimettere in discussione la natura amministrativa di tale competenza.

50 Anche il ruolo e la collocazione di un organismo nell'ordinamento giuridico nazionale sono pertinenti ai fini della valutazione della natura delle sue funzioni.

51 Pertanto, la Corte qualifica come «amministrativa» l'attività degli organismi che hanno come compito non quello di controllare la legittimità di una decisione, bensì di prendere posizione, per la prima volta, sul reclamo di un amministrato e le cui decisioni possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punti 16 e 18; ordinanze del 24 marzo 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, punti 22 e 23; del 14 novembre 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punti 19 e 21, nonché sentenza del 16 settembre 2020, Anesco e a., C-462/19, EU:C:2020:715, punto 49).

52 Inoltre, la Corte ha più volte ricordato che la nozione di «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, può, per sua stessa natura, designare soltanto un'autorità che abbia la qualità di terzo rispetto a quella che ha adottato la decisione oggetto del ricorso (sentenze del 30 marzo 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punto 15; del 30 maggio 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, punto 36, e del 16 settembre 2020, Anesco e a., C-462/19, EU:C:2020:715, punto 37).

53 Nel caso di specie, occorre anzitutto esaminare, 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 2012/34. Gli articoli 55 e 56 di quest'ultima, infatti, 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.

54 A tale riguardo, dall'articolo 55, paragrafo 1, di detta direttiva risulta che l'organismo di regolamentazione è un'autorità autonoma, giuridicamente distinta e indipendente sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale da qualsiasi altro ente pubblico o privato.

55 Per quanto riguarda le competenze di tale organismo, dall'articolo 56, paragrafi 1, 2, 6 e 9, della direttiva 2012/34 risulta che esso statuisce non solo su ricorso, ma che può anche agire d'ufficio.

56 Quanto a quest'ultimo punto, gli spetta la «facoltà di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari» e di controllare, in tale ambito, le decisioni di coloro che sono attivi nel settore ferroviario, in particolare riguardo ai diversi elementi elencati all'articolo 56, paragrafo 1, della direttiva 2012/34. Inoltre, detto organismo garantisce, in particolare, che i canoni di utilizzo dell'infrastruttura non siano discriminatori e interviene nelle negoziazioni tra i «richiedenti» – ai sensi dell'articolo 3, punto 19, di tale direttiva, vale a dire in particolare le imprese ferroviarie – e un gestore dell'infrastruttura in merito al livello di tali canoni, al fine di assicurare il rispetto della normativa applicabile. Esso adotta infine, di propria iniziativa, le misure appropriate per correggere qualsiasi discriminazione nei confronti dei richiedenti, qualsiasi distorsione dei mercati e qualsiasi altro sviluppo indesiderato in tali mercati.

57 Pertanto, la facoltà dell'organismo di regolamentazione di vigilare sull'applicazione delle norme stabilite da tale direttiva non è subordinato alla presentazione di un reclamo o di un ricorso e può quindi essere esercitata d'ufficio (sentenza del 9 settembre 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punto 37).

58 Inoltre, ai fini delle sue attività di vigilanza, l'organismo di regolamentazione deve disporre, conformemente all'articolo 56, paragrafo 8, della direttiva 2012/34, di poteri di indagine al fine di raccogliere tutte le informazioni necessarie. Le sue richieste di informazione possono essere accompagnate da adeguate sanzioni.

59 Allo stesso modo, in forza dell'articolo 56, paragrafo 9, secondo comma, di tale direttiva, tale organismo può imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni, anche in forma di ammende.

60 Risulta quindi dagli articoli 55 e 56 della direttiva 2012/34, letti alla luce del considerando 76 di quest'ultima, 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.

61 Tale cumulo di funzioni implica che, quando un organismo di regolamentazione istituito in applicazione dell'articolo 55 della direttiva 2012/34 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.

62 Inoltre, l'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34 prevede che gli Stati membri provvedano affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione possano essere oggetto di sindacato giurisdizionale, circostanza che, come sottolineato al punto 51 della presente sentenza, costituisce un indizio della natura amministrativa di tali decisioni (v., in tal senso, ordinanza del 14 novembre 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punto 19).

63 È alla stregua delle considerazioni che precedono che occorre poi esaminare 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.

64 A tale riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte e, in particolare, dalle risposte fornite dall'Organismo alla richiesta di informazioni da parte della Corte, che si riferiscono alla legge sulle ferrovie e al codice del procedimento amministrativo, risulta che, nell'ambito delle sue competenze, ad eccezione delle procedure di cui agli articoli 23c, 23d e 34d della legge sulle ferrovie che possono essere attuate solo «su istanza», l'Organismo statuisce sia «su istanza» di un richiedente sia d'ufficio. In tal senso, l'articolo 34e, paragrafo 1, della legge sulle ferrovie prevede espressamente che la procedura ivi contemplata possa essere avviata d'ufficio o «su istanza» di un richiedente.

65 Il procedimento principale – introdotto da un richiedente, la CityRail, sulla base di tale articolo 34e, paragrafo 1 – ha lo scopo di controllare la conformità a detta legge di un prospetto informativo della rete facente parte di una «dichiarazione sulle ferrovie». Tale disposizione costituisce, secondo l'Organismo, la trasposizione dell'articolo 56, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2012/34. È nell'ambito di tale procedimento che l'Organismo è chiamato a pronunciarsi sulle condizioni di accesso a determinati impianti gestiti dalla Správa železnic che figurano nel prospetto informativo della rete di cui al procedimento principale.

66 Secondo le informazioni fornite dall'Organismo, in forza dell'articolo 78, paragrafo 1, della legge n. 250/2016 relativa alla responsabilità per le infrazioni e alle relative procedure, l'Organismo persegue, di propria iniziativa, le irregolarità da esso scoperte nel corso di un procedimento amministrativo, come quello di cui all'articolo 34e della legge sulle ferrovie. Se del caso, esso avvia un distinto procedimento di constatazione di infrazione.

67 Orbene, come rilevato ai punti 48 e 49 della presente sentenza, 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, esercita funzioni non giurisdizionali, bensì amministrative.

68 Inoltre, dalle informazioni fornite dall'Organismo risulta altresì che le sue decisioni possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale. 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, dall'articolo 250c, paragrafo 2, del codice di procedura civile 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 – l'Organismo ha il diritto di presentare osservazioni, senza essere parte nel procedimento.

69 Orbene, una partecipazione del genere dell'Organismo a una procedura di ricorso, che mette in discussione la sua decisione, costituisce un indizio del fatto che, nell'adottare la decisione stessa, l'Organismo non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco, nel senso ricordato al punto 52 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenze del 9 ottobre 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 37 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 24 maggio 2016, MT Højgaard e Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punto 25).

70 L'analisi effettuata in precedenza lascia impregiudicato il fatto che, in linea con la giurisprudenza menzionata al punto 43 della presente sentenza, un organismo che esercita funzioni di natura tanto amministrativa quanto giurisdizionale e che soddisfa i criteri strutturali di cui al punto 41 della presente sentenza può essere considerato una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE quando le funzioni di natura giurisdizionale che esso esercita sono oggettivamente e rigorosamente separate dalle sue funzioni di natura amministrativa. Ciò avviene, in particolare, quando determinati procedimenti possono essere avviati dinanzi a tale organismo solo su ricorso e non d'ufficio e detto organismo non può essere convenuto nell'ambito di un ricorso giurisdizionale contro le decisioni che esso adotta in esito a tali procedimenti.

71 Si deve tuttavia constatare che, alla luce degli elementi esposti ai punti da 64 a 69 della presente sentenza, l'Organismo, nell'ambito della controversia principale, esercita funzioni di natura non giurisdizionale, bensì amministrativa. Esso non può, pertanto, essere considerato una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, cosicché la domanda di pronuncia pregiudiziale da esso proposta è irricevibile.

Sulle spese

72 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi all'organo del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo di regolamentazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca) è irricevibile.

Firme