

Causa C-453/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, comma 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

23 settembre 2020

Giudice del rinvio:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Repubblica ceca)

Data della decisione di rinvio:

23 settembre 2020

Richiedente:

CityRail a.s.

Gestore dell'infrastruttura e operatore degli impianti di servizio:

Správa železnic, státní organizace

A. Oggetto del procedimento principale

Nel procedimento in questione l'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ufficio per l'accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca; in prosieguo: l'«Ufficio») valuta la legittimità delle condizioni di accesso delle imprese ferroviarie ai punti di carico (definiti infra).

B. Oggetto e base giuridica della domanda di pronuncia pregiudiziale

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale mira all'interpretazione della direttiva 2012/34¹ e dell'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»).

¹ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (in prosieguo: la «direttiva 2012/34»).

2. Tale domanda è presentata ai sensi dell'articolo 267 TFUE dall'Ufficio che, secondo la giurisprudenza ², deve essere considerato un «organo giurisdizionale», ai sensi di tale ultima disposizione, per i seguenti motivi.

- a) L'Ufficio è stato istituito con legge ³ quale organo permanente. L'Ufficio è un organo amministrativo centrale che nell'esercizio delle sue funzioni è indipendente, opera in modo imparziale ed è disciplinato solo dalle leggi e da altre disposizioni normative. È presieduto da un presidente che è indipendente dal governo e da ogni altro ente di diritto pubblico e revocabile nei casi previsti dalla legge. Le decisioni del presidente dell'Ufficio sono soggette solo al controllo giurisdizionale.
- b) Il procedimento dinanzi all'Ufficio ⁴ è disciplinato dal codice di procedura amministrativa, in esso le parti possono far valere i propri diritti e interessi legali, presentare le proprie prove e argomentazioni, proporre prove e prendere posizione sia in merito alle istanze e alle prove delle altre parti che ai documenti a fondamento della decisione, cosicché è garantito il contraddittorio del procedimento. L'Ufficio è tenuto ad appurare tutte le circostanze importanti per la tutela dell'interesse pubblico.
- c) Sulla base della sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2012, *Westbahn Management*, C-136/11, EU:C:2012:740, punti da 26 a 31, la *Schiene-Control Kommission*, organismo di regolamentazione austriaco, anch'esso istituito ai sensi dell'articolo 55 della direttiva 2012/34, è parimenti un giudice ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

² Sentenze del 14 giugno 2007, *Häupl*, C-246/05, EU:C:2007:340, punto 16; del 18 ottobre 2007, *Österreichischer Rundfunk*, C-195/06, EU:C:2007:613, punto 19, nonché del 10 dicembre 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, EU:C:2009:767, punto 35.

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Legge n. 320/2016 sull'Ufficio per l'accesso alle infrastrutture di trasporto).

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Legge n. 500/2004, codice del processo amministrativo; in prosieguo: il «codice del processo amministrativo»).

C. 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, paragrafo 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 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la direttiva 2012/34 sia vincolante per l'organizzazione statale Správa železnic (Amministrazione ferroviaria, Repubblica ceca)

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 l'Amministrazione ferroviaria ha l'obbligo di rispettare».

D. Fatti e argomenti delle parti del procedimento principale

1. La società CityRail, a.s.⁵ ha presentato un reclamo alla Správa železnic (Amministrazione ferroviaria)⁶ chiedendo la revisione del prospetto informativo della rete⁷, in particolare del documento intitolato Popis zařízení služeb (Descrizione degli impianti di servizio; in prosieguo: la «Descrizione degli impianti di servizio») nella versione in vigore dal 1° aprile 2020⁸. In tale reclamo

⁵ La società CityRail, a.s. è una richiedente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 19, della direttiva 2012/34 (in prosieguo: la „Società CityRail“). Altro richiedente è la società ČD Cargo, a.s., che ha inviato all'Ufficio le proprie osservazioni e che ha partecipato attivamente al procedimento.

⁶ Gestore dell'infrastruttura e operatore degli impianti di servizio ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2 e 12, della direttiva 2012/34 e nel contempo organismo di assegnazione ai sensi della zákon č. 266/1994 Sb., o drahách (legge n. 266/1994 sulle ferrovie; in prosieguo: la «legge sulle ferrovie»).

⁷ La nozione di «prospetto informativo della rete» indicato nell'articolo 27 della direttiva 2012/34 è equivalente alla nozione di «dichiarazione sulla rete» menzionata nella normativa ceca.

⁸ La Descrizione degli impianti di servizio è una parte del prospetto informativo della rete, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, lettera l), della legge sulle ferrovie, e dell'articolo 27 e del punto 6 dell'allegato IV della direttiva 2012/34. Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 6, della legge sulle ferrovie e dell'articolo 5 del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione, del 22 novembre 2017, relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari (in prosieguo: il «regolamento n. 2017/2177») la Descrizione degli impianti di servizio può essere contenuta in un documento separato ed il prospetto informativo della rete può limitarsi a rinviare ad esso.

ha sostenuto che le regole contenute nella Descrizione degli impianti di servizio hanno praticamente eliminato la concorrenza nel mercato degli invii unitari nel trasporto delle merci.

2. Le regole contestate nella Descrizione degli impianti di servizio a tale riguardo possono essere riassunte come segue.

- a) I punti di carico e scarico (in prosieguo: i «punti di carico») sono definiti come aree di movimentazione lungo i binari, sia elevate (sopra il livello dei binari) sia non elevate (a livello dei binari), costruite per il carico delle merci, nonché i binari adiacenti ai punti di carico, e i punti di carico sono stati inclusi nella Descrizione degli impianti di servizio sulla base del punto 2 dell'allegato II della direttiva 2012/34.
- b) L'Amministrazione ferroviaria, invece di assegnare capacità ai sensi del regolamento 2017/2177, ha introdotto la prenotazione della capacità per l'uso a lungo termine. La prenotazione di capacità, la rinuncia e l'utilizzo dei punti di carico sono gratuiti.
- c) Quasi tutta la capacità dei punti di carico è riservata, indipendentemente dal suo effettivo utilizzo, fino al venerdì quando viene confermata/liberata e resa disponibile ad altri per la settimana successiva (48 ore - 9 giorni in anticipo). Ciò rende praticamente impossibile l'accesso alle successive richieste di altri vettori, sia a lungo termine che *ad hoc*. In molti casi la procedura di prenotazione della capacità avvantaggia l'unico vettore che richiede la capacità e che si vede assegnata la relativa capacità di infrastruttura (per i treni recanti vagoni per il carico e lo scarico).
- e) L'Amministrazione ferroviaria si riserva il diritto di modificare i prezzi (introdurre dei canoni) previa notifica della modifica nella Descrizione degli impianti di servizio con almeno un mese di calendario di anticipo.

3. L'Amministrazione ferroviaria motiva le regole nel modo seguente.

- Non è possibile determinare con un anno di anticipo le date specifiche di arrivo e partenza dei vagoni necessari alle operazioni di carico.

- In caso di intervento su queste regole da parte dell'organismo di regolamentazione si avrebbe una distorsione del mercato. È vero che il regolamento 2017/2177 non contempla la nozione di prenotazione della capacità degli impianti di servizio, tuttavia se l'Ufficio vietasse la prenotazione, la capacità sarebbe assegnata alle stesse condizioni, e ne sarebbe di fatto impossibile l'utilizzo da parte di un altro vettore in caso di rinuncia (mancata conferma) con una settimana di anticipo. L'Amministrazione ferroviaria può sì cercare di coordinare l'assegnazione della capacità, ma, a norma dell'articolo 10, paragrafo

1, del regolamento della Commissione n. 2017/2177, non può revocare la capacità assegnata.

- L'introduzione di sanzioni contro i richiedenti non è giuridicamente giustificata.

- Ai sensi sia dell'articolo 27, paragrafo 3, della direttiva 2012/34, sia della legge nazionale, l'Amministrazione ferroviaria, se necessario, ha il diritto di apportare modifiche alla descrizione degli impianti di servizio.

E. Considerazioni dell'Ufficio

1. In primo luogo l'Ufficio dubita che sia conforme a tale direttiva l'inserimento dei punti di carico tra gli impianti di servizio ai sensi del punto 2 dell'allegato II della direttiva 2012/34.

2. Inoltre l'Ufficio ravvisa una condotta discriminatoria nell'introduzione della nozione di «prenotazione della capacità dell'impianto di servizio» ad opera dell'Amministrazione ferroviaria, non avendo questa, in violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 2017/2177, tenuto conto dell'obiettivo di garantire un uso efficiente della capacità disponibile e non avendo garantito, in contrasto con l'articolo 7, paragrafo 2, del predetto regolamento, la coerenza tra la capacità di infrastruttura assegnata e gli impianti di servizio.

3. Oltre a ciò, l'Ufficio è giunto alla conclusione che è difficile imporre una sanzione per il mancato utilizzo della capacità degli impianti di servizio e che, alla luce dell'articolo 31, paragrafo 7, della direttiva 2012/34, non si può neppure ordinare l'imposizione di canoni per gli impianti di servizio.

4. L'Ufficio ha disposto, provvisoriamente, di non applicare talune disposizioni della Descrizione degli impianti di servizio, stante il grave pregiudizio già subito dalle parti interessate.

F. Contesto normativo e motivazione della prima questione pregiudiziale

1. Le condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria di cui alla sezione 3 della direttiva 2012/34 differiscono dalle condizioni di accesso ai servizi menzionate nell'articolo 13, paragrafi da 2 a 8, della direttiva 2012/34 e nel regolamento 2017/2177. Se i punti di carico dovessero essere classificati nell'infrastruttura ferroviaria, anziché tra gli impianti di servizio, il punto 6 dell'allegato IV della direttiva 2012/34 non si applicherebbe alla Descrizione degli impianti di servizio, ma tutto il suo contenuto dovrebbe essere incorporato direttamente nel prospetto informativo della rete.

2. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva 2012/34, l'infrastruttura ferroviaria comprende le «*banchine (...) per merci, anche nelle stazioni passeggeri e negli scali merci*», dette banchine non però sono definite.

3. Applicando un'interpretazione teleologica, l'Ufficio propende per la conclusione che lo scopo delle disposizioni di tale direttiva sia quello di includere nell'infrastruttura ferroviaria qualsiasi luogo designato per il carico e lo scarico delle merci, e non solo una banchina definita in modo restrittivo quale piattaforma rialzata. Non esiste motivo per cui i punti di carico debbano essere trattati diversamente a seconda che siano rialzati o meno.

4. D'altro canto, i punti di carico fanno parte delle stazioni ferroviarie e possono anche far parte di scali merci classificati come impianti di servizio ai sensi del punto 2 dell'allegato II della direttiva 2012/34.

5. L'Ufficio propende per la conclusione che anche i binari adiacenti per il carico e lo scarico, facenti parte del punto di carico, anche se sono compresi in una stazione o uno scalo merci, rappresentano un'infrastruttura ferroviaria alla luce dell'allegato I della direttiva 2012/34, che include in tale infrastruttura anche i binari *di servizio*.

6. Inoltre, il costo direttamente imputabile alla prestazione del servizio ferroviario determina i canoni per il pacchetto minimo di accesso ai sensi dell'articolo 31 della direttiva 2012/34. Nel calcolo dei costi diretti, riconducibili all'intera rete, non deve essere inclusa quella parte dei costi di manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura civile che non è direttamente imputabile alla prestazione del servizio ferroviario⁹. Le operazioni di carico e scarico possono comportare costi dovuti all'inquinamento o all'usura delle rampe e delle vie di accesso. Pertanto, ai fini dell'applicazione del canone, ove si includano i punti di carico nell'infrastruttura ferroviaria, la nozione di prestazione del servizio ferroviario dovrebbe essere interpretata in modo tale da comprendervi anche il processo di carico e scarico.

7. L'Ufficio fa riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2019, WESTbahn Management, C-210/18, EU:C:2019:586, secondo la quale le «banchine passeggeri», menzionate nell'allegato I della direttiva 2012/34 nello stesso paragrafo delle rampe per il carico delle merci, costituiscono una componente dell'infrastruttura ferroviaria

8. Legislazione nazionale. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera k), del decreto n. 76/2017¹⁰ i punti di carico e scarico per il trasporto delle merci sono componenti operative della stazione ferroviaria e quest'ultima è un impianto di servizio ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 9 della Legge sulle ferrovie.

⁹ Articolo 4, paragrafo 1, lettera o) del regolamento di esecuzione (UE) 2015/909 della Commissione, del 12 giugno 2015, relativo alle modalità di calcolo dei costi direttamente legali alla prestazione del servizio ferroviario.

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (Decreto del Ministero dei Trasporti n. 76/2017 sul contenuto e la portata dei servizi forniti ai vettori dall'operatore delle ferrovie e dall'operatore degli impianti di servizio).

G. Contesto normativo e motivazione della seconda questione pregiudiziale

1. Come sopra esposto, l'Amministrazione ferroviaria ha il diritto di modificare, con un anticipo di almeno un mese di calendario, l'aliquota zero per l'utilizzo dei punti di carico contenuta nella Descrizione degli impianti di servizio. Una modifica del genere, fatta in corso di validità dell'orario, senza l'elaborazione di una metodologia, di regole e di tabelle di calcolo, avrebbe ripercussioni finanziarie per tutti i richiedenti: imprese ferroviarie, appaltatori di servizi pubblici, spedizionieri, vettori e operatori del trasporto combinato.

2. Al contenuto, alla pubblicazione e alla modifica della Descrizione degli impianti di servizio, in quanto parte del prospetto informativo della rete, si applica l'articolo 27 della direttiva 2012/34, che non può essere interpretato in modo così ampio da consentire di modificare se necessario, in qualsiasi momento, il prospetto informativo della rete a detrimento dei vettori, senza alcuna limitazione, come ritiene invece l'Amministrazione ferroviaria. Secondo tale disposizione, il prospetto della rete deve essere pubblicato almeno quattro mesi prima del termine per la presentazione delle richieste di capacità di infrastruttura.

3. In tal senso, al fine di assicurare la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto, sono anche rilevanti i considerando 44 e 52 di detta direttiva, l'allegato I, punto 2, l'articolo 30, paragrafo 2, e l'allegato V, punto 2, della direttiva 2012/34.

4. L'imposizione di canoni per i punti di carico può essere considerata come un'introduzione di elementi essenziali del sistema di imposizione dei canoni e, quindi, soggetta al termine di cui all'articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2012/34 (pubblicazione tre mesi prima della pubblicazione del prospetto informativo della rete).

5. Legislazione nazionale. Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, della legge sulle ferrovie, l'Amministrazione ferroviaria, in qualità di organismo di assegnazione, redige un prospetto informativo della rete e lo pubblica dodici mesi prima del giorno di entrata in vigore dell'orario, e almeno trenta giorni prima di tale pubblicazione consente agli interessati di esprimere le proprie opinioni. Ai sensi del paragrafo 5 della stessa disposizione, in caso di variazione del prospetto informativo della rete, l'organismo di assegnazione pubblica nuovamente la variazione. La legge sulle ferrovie non prevede la possibilità per le parti interessate di commentare tale modifica prima della sua pubblicazione.

H. Contesto normativo e motivazione della terza questione pregiudiziale

1. Secondo l'Ufficio il fatto che i luoghi di carico siano classificati come impianti di servizio equivale ad un'attuazione errata della direttiva 2012/34. In tal caso, dunque, può l'Ufficio applicare l'effetto diretto della direttiva 2012/34 nei confronti dell'Amministrazione ferroviaria e può la società CityRail invocare

l'effetto diretto di tale direttiva nei confronti dell'Amministrazione ferroviaria nella situazione in cui per la mancata applicazione della direttiva sia limitato il diritto di tale società di accedere ai punti di carico?

2. L'Ufficio rimanda al punto 18 della sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1990, Foster, C-188/89 EU:C:1990:313, e osserva che l'Amministrazione ferroviaria è soggetta all'autorità e al controllo dello Stato, sono pertanto soddisfatti i criteri di cui al punto 18 di tale sentenza, e l'Autorità ferroviaria può essere considerata come uno Stato ai sensi dell'articolo 288 TFUE.

3. Tuttavia all'Ufficio non è chiaro se l'Amministrazione ferroviaria sia tenuta ad applicare direttamente la direttiva 2012/34 o se essa sia vincolata solo dal recepimento nazionale. La risposta a tale quesito influenzerà la valutazione dell'Ufficio sull'eventuale violazione della legge da parte dell'Amministrazione ferroviaria.

4. Legislazione nazionale. L'Amministrazione ferroviaria è istituita dalla zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci [legge 77/2002 sulla società per azioni České dráhy (ferrovie ceche) e sull'ente pubblico Amministrazione delle infrastrutture ferroviarie], a norma della quale la responsabilità per i suoi obblighi è in capo allo Stato, essa amministra soltanto un patrimonio statale, i membri dell'organo esecutivo sono nominati e revocati dal Governo e la sua attività (gestione delle vie di trasporto) è svolta nell'interesse pubblico.

I. Contesto normativo e motivazione della quarta questione pregiudiziale

1. Alla luce dell'articolo 56 della direttiva 2012/34 e ai sensi dell'articolo 34e, paragrafo 1, della legge sulle ferrovie, l'Ufficio può valutare la conformità del prospetto informativo della rete solo rispetto alla legge sulle ferrovie e non rispetto alle normative dell'Unione direttamente applicabili.

2. In caso di risposta affermativa alle domande n. 1 e n. 3, ad avviso dell'Ufficio, sussiste un conflitto tra il prospetto informativo della rete e la direttiva 2012/34, ma, in linea di principio, non con la legge sulle ferrovie, ad eccezione dell'articolo 33, paragrafo 1, di detta legge, che stabilisce che le regole non devono essere discriminatorie.

3. La finalità del summenzionato articolo 56 sarebbe, quindi, conseguita se l'Ufficio potesse ritenere discriminatorie le regole contenute nel prospetto informativo della rete, ove queste fossero contrarie alla normativa dell'Unione direttamente applicabile.