

Causa C-221/21

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

26 marzo 2021

Giudice del rinvio:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Repubblica ceca)

Data della decisione di rinvio:

22 settembre 2020

Ricorrente:

Správa železnic, státní organizace

Convenuti:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

ORDINANZA

L'Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunale del distretto di Praga 1, Repubblica ceca) [OMISSIS] nella causa promossa da

ricorrente: **Správa železnic, státní organizace,**
[OMISSIS] Praga 1, [OMISSIS]

contro

convenuti: **1. České dráhy, a.s.,**
[OMISSIS] Praga 1, [OMISSIS]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,
[OMISSIS] Ostrava [OMISSIS]

3. PDV RAILWAY a.s.,
[OMISSIS] Ústí nad Labem [OMISSIS]

4. KŽC Doprava, s.r.o.
[OMISSIS] Praga 9 [OMISSIS]

relativa al ricorso contro la decisione dell'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ufficio per l'accesso alle infrastrutture di trasporto, Repubblica ceca; in prosieguo: l'«Ufficio») [OMISSIS] del 2 novembre 2018

ha così deciso:

[OMISSIS] [sospensione del procedimento]

[OMISSIS] A norma dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunale del distretto di Praga 1, Repubblica ceca) sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se la disciplina nazionale di cui alla parte quinta dello zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, come modificato (legge n. 99/1963, codice di procedura civile; in prosieguo: il «codice di procedura civile» oppure «c.p.c.») soddisfi i requisiti relativi al sindacato giurisdizionale della decisione dell'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 56, paragrafo 10, della 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) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se sia possibile interpretare l'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34 nel senso che il sindacato giurisdizionale su una decisione dell'organismo di regolamentazione si può concludere con una transazione giudiziale ai sensi dell'articolo 99 del codice di procedura civile **[OR. 2]**
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se i requisiti per l'istituzione di un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario di cui all'articolo 55, paragrafo 1, per le funzioni dell'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 56, paragrafi 2, 6, 11 e 12, e per la cooperazione tra organismi di regolamentazione di cui all'articolo 57, paragrafo 2, consentano che le decisioni nel merito dell'organismo di regolamentazione siano sostituite da sentenze di singoli organi giurisdizionali ordinari che non sono vincolati dai fatti accertati dall'organismo di regolamentazione.

[OMISSIS] [procedimento nazionale]

Praga, 22 settembre 2020

[OMISSIS]

[OR.3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (TRIBUNALE DEL DISTRETTO DI PRAGA 1, REPUBBLICA CECA)

[OMISSIS] [indirizzo del giudice del rinvio, numero del fascicolo, indirizzo della Corte di giustizia dell'Unione europea, nome dell'assistente del giudice]

24 marzo 2021

[OMISSIS] [ripetizione dell'indicazione delle parti del procedimento]

Egregie signore, egregi signori,

conformemente alla Vostra richiesta del 4 marzo 2021 di un breve riassunto – preferibilmente in una pagina A4 – riguardo alla natura e all'iter del procedimento svoltosi dinanzi all'Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunale del distretto di Praga 1, Repubblica ceca; in prosieguo: il «Tribunale del distretto di Praga 1») [OMISSIS], nel corso del quale è emersa una questione pregiudiziale, successivamente rinviata il 3 marzo 2021 alla Corte di giustizia dell'Unione europea, Vi comuniciamo che, tenuto conto della problematica trattata, del numero delle parti e dell'ampiezza delle loro conclusioni, il giudice è stato obbligato a procedere rinviando, per quanto riguarda le circostanze relative alla proposizione della questione pregiudiziale, alla parte corrispondente del fascicolo che è stata depositata e che troverete allegata al presente messaggio e-mail .

Il fondamento stesso della controversia in esame è dunque il seguente:

La ricorrente, la Správa železniční dopravní cesty, s.o. (Amministrazione ferroviaria, organismo pubblico, Repubblica ceca; in prosieguo: l'«Amministrazione ferroviaria»), mediante ricorso depositato il 14 dicembre 2018, chiede il rigetto della domanda di riesame amministrativo del 2 novembre 2018 [OMISSIS] nella parte in cui sono stati impugnati i punti 6, 8, 9, 22 del dispositivo e la conferma di tali punti; nel contempo chiede di dichiarare che i Capitoli 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. del Prospetto informativo del 2019 non sono in contrasto con la legge sulle ferrovie. La sentenza emessa avrebbe dovuto quindi sostituire integralmente alla decisione impugnata nel ricorso.

Il 22 giugno 2020, l'Ufficio ha presentato una domanda **per sottoporre una questione pregiudiziale** con la seguente **motivazione**:

In data 15 giugno 2018 l'Ufficio ha adottato una decisione [OMISSIS] nella procedura amministrativa [OMISSIS], nell'ambito della quale ha valutato, a norma dell'articolo 34e della legge sulle ferrovie, la conformità alla legge sulle ferrovie del Prospetto informativo della rete ferroviaria, valido per la stesura dell'orario ferroviario 2019 e per l'orario ferroviario 2019 (prospetto informativo

della rete ai sensi dell'articolo 27 della Direttiva 2012/34). L'Amministrazione ferroviaria, parte in causa del procedimento, nonché al contempo gestore dell'infrastruttura e organismo di assegnazione della capacità, che pubblica il Prospetto informativo della rete, ha impugnato la decisione dinanzi al Presidente dell'Ufficio, impugnando, tra l'altro, dei punti 3, 15, 16 e 19 del dispositivo. Con la sua decisione sulla domanda di riesame del 2 novembre 2018 [OMISSIS], il Presidente dell'Ufficio ha confermato la decisione di prima istanza dell'Ufficio in tali limiti. **[OR.4]**

L'Amministrazione ferroviaria, parte in causa nell'originario procedimento amministrativo dinanzi all'Ufficio, ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale del distretto di Praga 1 ai sensi della parte quinta del codice di procedura civile, chiedendo al suddetto Tribunale [OMISSIS] [errore di scrittura] di riesaminare il caso limitatamente ai punti 3, 15, 16 e 19 del dispositivo e, conformemente all'articolo 250j del codice di procedura civile, di sostituire in tali limiti la decisione dell'Ufficio con una propria sentenza.

Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34, gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano soggette a sindacato giurisdizionale. A parere dell'Ufficio, il procedimento giudiziario di cui alla parte quinta del codice di procedura civile non costituisce un sindacato giurisdizionale della decisione dell'organismo di regolamentazione.

Il giudice tratta ex novo una questione decisa in un procedimento amministrativo, può decidere senza tenere conto della precedente decisione dell'organismo di regolamentazione e non è obbligato ad esaminarne le argomentazioni. Esso non può annullare la decisione dell'organismo di regolamentazione e non può rinviare la causa all'organismo di regolamentazione per una nuova decisione. Il tribunale può respingere il ricorso o decidere esso stesso, sostituendo quindi la decisione dell'organismo di regolamentazione. L'organismo di regolamentazione ha possibilità assai limitate di difendere la sua decisione in sede giudiziaria.

Complessivamente nella Repubblica ceca gli organi giurisdizionali competenti per l'esame delle azioni giudiziarie ai sensi della parte quinta del codice di procedura civile sono 86 e la loro competenza territoriale è determinata in base alla sede dei partecipanti al procedimento. Esiste dunque una reale possibilità che i singoli organi giurisdizionali civili decidano in modo completamente diverso in merito alla conformità alla legge sulle ferrovie del Prospetto informativo della rete ferroviaria.

Di conseguenza, le singole decisioni degli organi giurisdizionali civili indipendenti, eventualmente non in linea con la giurisprudenza degli organi giurisdizionali superiori, possono minare l'uniformità del controllo svolto dall'organismo di regolamentazione.

Alla luce della disciplina sopra descritta relativa al procedimento giudiziario a norma della parte quinta del codice di procedura civile, ogni singolo organo

giurisdizionale civile nella Repubblica ceca esercita, in linea di principio, un ruolo indipendente di organismo di regolamentazione per il settore ferroviario. Ciò è in contrasto con l'articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, che prevede che ogni Stato membro istituisca un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario.

La giurisdizione amministrativa soddisfa pienamente i requisiti stabiliti per il sindacato giurisdizionale della decisione di un organismo di regolamentazione di cui all'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34. Per i ricorsi contro le decisioni dell'organismo di regolamentazione sarebbe sempre competente un giudice amministrativo. I procedimenti ai sensi del soudní řád správní (codice del processo amministrativo; in prosieguo: il «codice del processo amministrativo») hanno carattere di ricorso per cassazione. Il giudice può cassare la decisione per illegittimità o vizi procedurali. L'organismo di regolamentazione decide quindi nuovamente la questione, essendo vincolato dalle valutazioni giuridiche del giudice amministrativo.

La direttiva 2012/34 è stata recepita con la legge sulle ferrovie solo dopo l'emissione della sentenza della Corte suprema amministrativa. È stato inoltre adottato lo zákon č. 320/2016 Sb., o Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (legge n. 320/2016 sull'Ufficio per l'accesso alle infrastrutture di trasporto) che ha istituito un organismo di regolamentazione, che ha rilevato dal Drážní úřad (Ufficio delle ferrovie, Repubblica ceca; in prosieguo: l'«Ufficio delle ferrovie») le funzioni di organismo di regolamentazione.

L'istituto del sindacato sulla conformità alla legge sulle ferrovie del Prospetto informativo della rete è stato parimenti modificato con il recepimento della direttiva 2012/34 nel senso che l'organismo di regolamentazione valuta unicamente la legalità del prospetto informativo della rete ferroviaria e non lo sostituisce con un testo specifico. L'organismo di regolamentazione valuta nuovamente il prospetto informativo della rete ferroviaria anche d'ufficio.

In un caso simile si è avuta anche una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ed essa può essere applicata al caso di specie. Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia (Quinta Sezione) del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834.

A fini di completezza, l'Ufficio aggiunge che la direttiva 2012/34 ha sostituito la precedente direttiva 2001/14 e disciplina in modo analogo la questione del prospetto informativo della rete e il suo sindacato da parte dell'organismo di regolamentazione. La direttiva 2012/34, negli articoli 55 e 56, ha notevolmente ampliato e reso più severi i requisiti dell'organismo di regolamentazione rispetto agli articoli 30 e 31 della direttiva 2001/14. La novità è l'accento posto sull'esistenza di un solo organismo di regolamentazione. **[OR.5]**

Secondo l'Ufficio, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa CTL Logistics è pienamente applicabile al presente procedimento e, per

questo motivo, il sindacato giurisdizionale sul procedimento dinanzi all'Ufficio a norma della parte quinta del codice di procedura civile è contrario alle finalità della direttiva 2012/34, che esclude l'applicazione di una disciplina nazionale ai sensi della quale i procedimenti dell'organismo di regolamentazione concernenti il prospetto informativo della rete sono soggetti a sindacato giurisdizionale secondo la parte quinta del codice di procedura civile.

Il codice di procedura civile prevede anche la possibilità di concludere i procedimenti con una transazione giudiziale tra le parti ai sensi dell'articolo 99 del codice di procedura civile. Nel caso in cui il tribunale approvasse la transazione, la legalità del prospetto informativo della rete verrebbe di fatto decisa da un accordo tra il richiedente e il gestore dell'infrastruttura.

La conclusione di una transazione esulerebbe dall'articolo 56 della direttiva 2012/34 secondo il quale le domande di riesame delle decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o, eventualmente, dall'impresa ferroviaria o dall'operatore di un impianto di servizio, in merito al prospetto informativo della rete e ai criteri in esso contenuti, vengono valutate dall'organismo di regolamentazione. La direttiva 2012/34 stabilisce, inoltre, che una decisione dell'organismo di regolamentazione è vincolante per tutte le parti cui tale decisione è applicabile e la stessa non è soggetta al controllo di altre istanze amministrative.

Una decisione dell'Ufficio che valuti la conformità alla legge sulle ferrovie del prospetto informativo della rete ferroviaria, ai sensi dell'articolo 34e della legge sulle ferrovie, sarebbe del tutto priva di senso poiché le parti del procedimento potrebbero in qualsiasi momento aggirare l'Ufficio e concludere una transazione giudiziaria, nel qual caso il parere dell'Ufficio non avrebbe nessun peso. L'arbitro finale della legalità del prospetto informativo della rete ferroviaria non sarebbe, quindi, l'Ufficio, ma gli organismi di assegnazione della capacità e i richiedenti della capacità che potrebbero concordare tra loro se il prospetto informativo della rete ferroviaria sia o meno conforme alla legge.

Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34, le decisioni dell'organismo di regolamentazione sono soggette a sindacato giurisdizionale. In nessun caso questa disposizione può essere interpretata nel senso che i giudici, anziché riesaminare il procedimento, ovvero sia la decisione dell'organismo di regolamentazione, di fatto si sostituiscono alle sue funzioni, o eventualmente approvano la transazione stipulata tra i soggetti che sono regolati dall'Ufficio.

La privatizzazione delle attività di regolamentazione dell'Ufficio è in conflitto con il principio di tutela della parte contrattuale più debole, secondo il quale con la propria attività di regolamentazione l'Ufficio veglia anche affinché l'operatore di un'infrastruttura ferroviaria non abusi della sua posizione di monopolio naturale nei confronti delle singole imprese ferroviarie.

Potrebbe verificarsi persino la situazione in cui l'Ufficio decida in modo contrario alla volontà sia dei richiedenti, sia del gestore dell'infrastruttura. Le parti del

procedimento potrebbero risolvere il problema concludendo una transazione giudiziaria, aggirando di fatto l'organismo di regolamentazione.

Infine, l'applicazione della parte quinta del codice di procedura civile è incompatibile con la direttiva 2012/34 anche perché, con riguardo al sindacato giurisdizionale delle decisioni dell'Ufficio, in alcuni casi sono competenti i giudici amministrativi, in altri casi lo sono i giudici civili. Ciò può avvenire nel caso di prezzi – canoni illegittimamente stabiliti, riguardo alla cui applicazione il gestore dell'infrastruttura è accusato di aver commesso una violazione. Qualora sia presentata un ricorso, il riesame della decisione dell'Ufficio sulla commissione di una violazione spetterà al giudice amministrativo. Tuttavia sulla conformità alla legge di detti prezzi contenuti nel prospetto informativo della rete deciderà nuovamente un giudice civile. Il sindacato giurisdizionale sulle procedure, ovvero sulle decisioni dell'organismo di regolamentazione nei diversi tipi di procedimenti di cui all'articolo 56, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, sarà diverso a seconda dell'organo giurisdizionale competente per il tipo di procedimento in questione.

Il sindacato giurisdizionale ad opera di giudici diversi in tipi diversi di procedimenti giudiziari porterà quindi a una frammentazione della prassi di regolamentazione, il che è contrario alla *ratio* dell'articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, che prevede che ogni Stato membro istituisca un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario. Da ciò potrebbe risultare, quindi, una coesistenza di due processi decisionali non coordinati, in chiara contraddizione con le finalità perseguite dall'articolo 56 della direttiva 2012/34.

I giudici civili che si pronunciano ai sensi della parte quinta del codice di procedura civile non soddisfano determinati requisiti imposti dalla direttiva 2012/34 per il processo decisionale di un organismo di regolamentazione. Tali giudici non sono tenuti a pubblicare le loro decisioni, come previsto dall'articolo 56, paragrafo 11, della direttiva 2012/34. Ai sensi delle disposizioni [OR.6] dell'articolo 158 del codice di procedura civile, la sentenza di un tribunale in un processo giudiziario civile è notificata solo alle parti del processo. Se l'Ufficio non è ammesso tra le parti al procedimento, non vi è alcun obbligo esplicito di legge di inviare all'organismo di regolamentazione una copia scritta delle sentenze che sostituiscono le sue decisioni.

I giudici civili non dispongono della competenza ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34 in materia di controllo della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari e delle attività dei gestori dell'infrastruttura in relazione alle norme stabilite nel prospetto informativo della rete al fine di prevenire discriminazioni contro i richiedenti. Pertanto, il loro processo decisionale non può sostituire il processo decisionale dell'organismo di regolamentazione.

I giudici civili non hanno il potere di effettuare audit o di far realizzare audit esterni presso i gestori dell'infrastruttura, gli operatori degli impianti di servizio e,

se del caso, le imprese ferroviarie, per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile, come richiesto dall'articolo 56, paragrafo 12, della direttiva 2012/34. La necessità di un audit può del pari emergere anche nell'ambito del procedimento giudiziario.

I giudici civili non hanno il potere di cooperare con gli organismi di regolamentazione al fine dell'assistenza reciproca nelle loro funzioni di monitoraggio del mercato, trattamento dei reclami (compreso il riesame del prospetto informativo della rete) o svolgimento di indagini, come richiesto dall'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2012/34.

Nella citata decisione della Corte suprema amministrativa del 7 maggio 2014, n. 1 As 28/2014 - 62, al punto 29, si afferma, tra l'altro, che *la direttiva 2001/14/CE richiede nell'articolo 30, paragrafo 6, che sia garantito un sindacato delle decisioni dell'organismo di regolamentazione che nella Repubblica Ceca è l'Ufficio delle ferrovie. Tuttavia, la direttiva non disciplina la competenza per materia degli organi giurisdizionali dei singoli Stati membri, spetta quindi interamente agli Stati membri stabilire quale organo giurisdizionale avrà competenza per materia per riesaminare le decisioni dell'organismo di regolamentazione. Nell'ordinamento della Repubblica Ceca, il requisito del riesame è soddisfatto sia nei procedimenti a norma degli articoli 65 e segg. del soudní řád správní (codice del processo amministrativo), sia nei procedimenti a norma della parte quinta del codice di procedura civile, che, dunque, sono da considerarsi sostanzialmente equivalenti. Poiché è dirimente la disciplina nazionale ai fini della determinazione della competenza per materia dell'organo giurisdizionale nel caso di specie e non è necessario interpretare o valutare la validità della direttiva 2001/14/CE o di qualsivoglia altra disposizione dell'Unione europea, la Corte suprema amministrativa non ha sollevato una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Da allora, da un lato, si sono avute le modifiche sopra descritte dei requisiti dell'organismo di regolamentazione e, d'altro lato, è stata pronunciata la sentenza nella causa CTL Logistics. Sebbene la direttiva 2012/34 non regoli la competenza per materia del giudice, essa disciplina la procedura decisionale. Pertanto non è più del tutto vero che, nell'ordinamento della Repubblica ceca, il requisito del sindacato sia soddisfatto da entrambi i procedimenti giurisdizionali. Secondo l'Ufficio, il procedimento dinanzi al giudice civile non è conforme alla direttiva 2012/34. Per tale motivo l'Ufficio chiede al Tribunale di sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

Riassumendo, quindi, l'Ufficio per l'accesso alle infrastrutture di trasporto ritiene che per i seguenti motivi sia incompatibile con la direttiva 2012/34 l'attuale disciplina nazionale, ai sensi della parte quinta del codice di procedura civile, del sindacato giurisdizionale delle decisioni dell'Ufficio relative alla conformità alla legge sulle ferrovie del prospetto informativo della rete:

a. dopo la sentenza della Corte suprema amministrativa, si è avuto un mutamento della normativa e della giurisprudenza, il che ha dato origine ad una ragione per deferire una questione pregiudiziale,

b. contrariamente all'articolo 56, paragrafo 10, della direttiva 2012/34, non si tratta di un sindacato giurisdizionale di una decisione dell'Ufficio, ma di una nuova decisione nello stesso caso,

c. gli organi giurisdizionali ordinari sostituiscono le decisioni dell'Ufficio con le loro sentenze, in violazione dell'articolo 55, paragrafo 1, della direttiva, che prevede l'istituzione di un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario,

d. una prassi decisionale degli organi giurisdizionali ordinari competenti, complessivamente 86 nella Repubblica ceca, rimpiazzerebbe l'uniformità del controllo da parte dell'organismo competente – salvo eventuale successivo riesame da parte degli organi giurisdizionali che si pronunciano sui ricorsi contro le decisioni di tale organismo – con la conseguente coesistenza di due processi decisionali non coordinati, il che sarebbe in netta contraddizione con l'obiettivo perseguito dagli articoli 55 e 56 della direttiva 2012/34, [OR.7]

e. la possibilità di concludere una transazione giudiziaria tra i richiedenti e il gestore dell'infrastruttura svuoterebbe completamente il ruolo dell'organismo di regolamentazione, in palese contrasto con le finalità della direttiva 2012/34,

f. l'organismo di regolamentazione ha possibilità minime di difendere le proprie decisioni in un procedimento giudiziario civile; pertanto si potrebbero avere decisioni giurisdizionali che sostituiscano decisioni dell'Ufficio indipendentemente dall'attività dell'organismo di regolamentazione,

g. i giudici civili non rispettano nemmeno i requisiti di cui all'articolo 56, paragrafi 2, 11 e 12, e di cui all'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2012/34.

Per altre informazioni supplementari Vi rimandiamo al fascicolo giudiziario trasmessoVi unitamente alla presente.

[OMISSIS] [nome dell'assistente giudiziario, giudice del rinvio]