

Causa C-563/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 ottobre 2020

Giudice del rinvio:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polonia)

Data della decisione di rinvio:

6 ottobre 2020

Ricorrente:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Resistente:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Oggetto del procedimento dinanzi al giudice nazionale

Rifiuto da parte del Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (presidente dell'ente del trasporto ferroviario) (organismo di regolamentazione ai sensi della direttiva 2001/14/CE) di avviare, su istanza dell'impresa ferroviaria (ORLEN KolTrans sp. z o.o.), il procedimento amministrativo in merito all'annullamento della decisione del suddetto organismo che approva i tassi unitari del diritto di base per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Diritto dell'impresa ferroviaria, che utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, di partecipare al procedimento condotto dall'organismo di regolamentazione, volto ad ottenere la determinazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria dell'importo dei diritti dovuti per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.

Diritto di impugnare la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva l'importo dei diritti dovuti per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria fissato dal gestore dell'infrastruttura in questione.

Articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, debba essere interpretato nel senso che esso conferisce ad un'impresa ferroviaria, che utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, il diritto di partecipare ad un procedimento condotto dall'organismo di regolamentazione volto alla determinazione, da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dell'importo dei diritti dovuti per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.
- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 30, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2001/14/CE, debba essere interpretato nel senso che esso conferisce all'impresa ferroviaria, che utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, il diritto di impugnare la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva l'importo dei diritti dovuti per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria determinato dal gestore della suddetta infrastruttura.

Disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione

Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU 2001, L 75, pag. 29): articolo 4, paragrafo 1, articolo 6, paragrafo 2, articolo 7, paragrafo 3, articolo 30, paragrafi 1, 2, lettera e), e da 3 a 6

Disposizioni rilevanti del diritto nazionale

Legge del 28 marzo 2003, in materia di trasporto ferroviario (Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz.U.- Gazzetta ufficiale polacca - del 2013, posizione 1594; in prosieguo: la «legge sul trasporto ferroviario»): articolo 13, paragrafi 1 e 6, articolo 29, paragrafi 3 e 4, articolo 33, paragrafi da 1 a 8, articolo 34, paragrafo 1, articolo 35, punto 4

Regolamento del Ministro per le Infrastrutture, del 27 febbraio 2009, relativo alle condizioni di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r., w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej; Dz.U. n. 35, posizione 274; in prosieguo: il «regolamento ministeriale del 2009»): articoli 6, 7, 8, 10, 16, 17

Legge del 14 giugno 1960, recante il codice di procedura amministrativa (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego; Dz.U. del

2013, posizione 267; in prosieguo: il «kpa»): articolo 28, articolo 61, paragrafo 1, articolo 61a, paragrafo 1, articolo 157, paragrafo 2

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La ORLEN KolTrans sp. z o.o., con sede a Płock, esercita un'attività economica avente per oggetto il trasporto ferroviario di merci.
- 2 Con decisione del 29 settembre 2010, il Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (presidente dell'ente del trasporto ferroviario; in prosieguo: il «presidente dell'UTK») ha modificato la sua precedente decisione relativa all'approvazione dei tassi unitari del diritto di base e del tasso dei diritti supplementari per l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà della PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (in prosieguo: la «PKP PLK») per il periodo della vigenza dell'orario di servizio 2010/2011, approvando i nuovi tassi del diritto di base. Nella sua decisione l'organismo ha ritenuto che la proposta di nuovi tassi unitari del diritto di base presentata dalla PKP PLK era conforme alle norme stabilite all'articolo 33, paragrafi da 2 a 6, all'articolo 34 nonché alle disposizioni emanate sulla base dell'articolo 35 della legge sul trasporto ferroviario.
- 3 Al suddetto procedimento di approvazione del tasso unitario del diritto di base ha partecipato soltanto il gestore dell'infrastruttura.
- 4 La ORLEN KolTrans, per il trasporto ferroviario effettuato, versava al gestore dell'infrastruttura i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria basati sui tassi unitari del diritto di base approvati dal presidente dell'UTK con la succitata decisione del 29 settembre 2010 (il diritto di base è determinato come il prodotto del tasso unitario e del numero di chilometri percorsi dai convogli ferroviari).
- 5 L'importo dei diritti spettanti alla PKP PLK risultava, in definitiva, dal contratto per l'utilizzo delle tratte ferroviarie assegnate concluso tra il vettore e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria che, per legge, deve specificare, tra l'altro, le condizioni per la messa a disposizione e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nonché le riduzioni applicate ed i coefficienti adottati per l'aumento dei tassi, come anche la scadenza e le modalità di pagamento dei diritti e di altri oneri (articolo 20 del regolamento ministeriale del 2009).
- 6 Pertanto, il gestore della PKP PLK riscuoteva dal vettore i diritti per la messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria, il cui importo era stato determinato nel contratto (articolo 29, paragrafo 3, della legge sul trasporto ferroviario): tuttavia, l'importo di tali diritti dipendeva dai tassi unitari del diritto di base fissati con decisione amministrativa (decisione del 29 settembre 2010).
- 7 Il corrispettivo per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria costituisce infatti la somma del diritto di base e dei diritti supplementari. A sua volta, il diritto di base è calcolato tenendo conto dei movimenti dei treni programmati e dei tassi unitari fissati secondo la categoria della linea ferroviaria e il tipo di treno.

- 8 Nella sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia, C-512/10, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha giudicato incompatibile con la direttiva 2001/14/CE l'inclusione nel calcolo dei tassi dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria dei costi che manifestamente non sono direttamente imputabili alla prestazione del servizio ferroviario. In tal modo, la Corte di giustizia ha dichiarato che le disposizioni nazionali, in particolare il regolamento ministeriale del 2009, il quale ha costituito la base per il gestore dell'infrastruttura per fissare i tassi dei diritti per il pacchetto minimo di accesso e per il presidente dell'UTK per approvarli (con decisione del 29 settembre 2010), non hanno assicurato il corretto recepimento delle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla fissazione dei diritti per l'accesso minimo all'infrastruttura ferroviaria al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, ossia dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14 (punti da 80 a 86 della sentenza). **[Or. 11]**
- 9 Dal momento che la ORLEN KolTrans riteneva che i tassi dei diritti approvati con decisione del presidente dell'UTK, del 29 settembre 2010, includessero i costi indiretti sostenuti dal gestore dell'infrastruttura, cosa inammissibile ai sensi delle disposizioni della direttiva, la suddetta società, con lettera del 7 aprile 2014, ha chiesto l'annullamento di tale decisione.
- 10 La ricorrente ha indicato che la decisione in parola è stata adottata in grave violazione della legge. Secondo la ricorrente, la decisione di approvazione dei tassi unitari dei diritti per l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria gestita dalla PKP PLK teneva erroneamente conto dei costi che non erano direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.
- 11 Con ordinanza dell'11 giugno 2014, il presidente dell'UTK ha rifiutato di avviare il procedimento di annullamento della decisione del 29 settembre 2010. Nella motivazione dell'ordinanza, il presidente dell'UTK ha fatto riferimento all'articolo 61a, paragrafo 1, del kpa ed ha invocato la mancanza della qualità di parte in capo al vettore, ai sensi dell'articolo 28 del kpa, che è la ORLEN KolTrans, nonché la carenza di interesse ad agire relativamente all'annullamento della decisione.
- 12 Il presidente dell'UTK ha sostenuto che l'interesse ad agire per avviare tale procedimento va equiparato all'esistenza di una norma di diritto amministrativo sostanziale, che costituisce la base per concretizzare imperativamente il diritto (l'obbligo) di un determinato soggetto. Pertanto, dal momento che nell'ordinamento giuridico polacco non è stato espressamente stabilito che il vettore ferroviario sia legittimato a contestare i tassi unitari del diritto di base nel procedimento volto alla loro approvazione da parte dell'organismo di regolamentazione, il presidente dell'UTK (organismo di regolamentazione) ritiene che l'impresa ferroviaria non abbia il diritto di rimettere in discussione la decisione di approvazione di tali tassi, nemmeno nel caso in cui dovesse risultare che i tassi unitari del diritto di base approvati dall'organismo con una decisione amministrativa non siano conformi al diritto dell'Unione.

- 13 La ORLEN KolTrans ha proposto ricorso avverso l'ordinanza del presidente dell'UTK dell'11 giugno 2014 dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia - Tribunale per la tutela della concorrenza e dei consumatori) (giudice del rinvio). L'impresa ha dichiarato che negare ad essa la qualità di parte nel procedimento di annullamento della decisione del 29 settembre 2010 implica che il diritto polacco non prevederebbe un mezzo di ricorso efficace per il vettore ferroviario per quanto riguarda il livello o la struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, facoltà ad esso riconosciuta dall'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14.
- 14 In pari tempo, la ORLEN KolTrans ha proposto azione per risarcimento danni nei confronti dello Stato polacco in quanto, a causa dell'inadeguata trasposizione della direttiva 2001/14 da parte della Repubblica di Polonia, essa avrebbe subito un danno derivante dal pagamento di diritti eccessivi a favore del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dato che siffatti diritti venivano calcolati sulla base del tasso unitario del diritto di base il cui importo, contrariamente al contenuto della citata direttiva, era stato determinato tenendo conto anche dei costi indiretti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria e non solo dei costi diretti, come richiesto dalla direttiva in parola.
- 15 Gli organi giurisdizionali ordinari che esaminavano le richieste di risarcimento della ORLEN KolTrans e di altre imprese ferroviarie contro, tra l'altro, lo Stato polacco, per l'inadeguata trasposizione della direttiva, hanno rifiutato di accogliere siffatte domande delle imprese ferroviarie, facendo riferimento, tra l'altro, al fatto che, in ambito giuridico, sussisterebbero decisioni amministrative definitive dell'organismo di regolamentazione (del presidente dell'UTK), che hanno approvato i tassi unitari del diritto di base applicati dal gestore dell'infrastruttura (si tratta di decisioni come la decisione del 29 settembre 2010).
- 16 Nel contesto di una di queste cause promosse dalle imprese ferroviarie nei confronti dello Stato polacco per il risarcimento del danno subito a causa dell'inadeguata trasposizione della direttiva 2001/14, il Sąd Najwyższy (Corte suprema) aveva chiesto se le disposizioni della suddetta direttiva ostassero a che un'impresa ferroviaria proponesse un'azione di risarcimento del danno nei confronti di uno Stato membro per l'inadeguata trasposizione della direttiva (causa C-120/20).
- 17 Al contempo, occorre tener presente che la Corte, nella sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics/DB Netz, C-489/15, ha dichiarato inammissibile il sindacato sull'importo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, caso per caso, da parte dei giudici ordinari, e la possibilità di modificare, eventualmente, l'importo di tali diritti, indipendentemente dal controllo esercitato dall'organismo di regolamentazione previsto dall'articolo 30 della direttiva 2001/14.
- 18 La ricorrente nel procedimento principale, con domanda di annullamento della decisione del 29 settembre 2010, chiede, in sostanza, che venga esercitato il

sindacato giurisdizionale sulla decisione dell'organo di regolamentazione che approva i tassi unitari del diritto di base i quali, alla luce del contenuto della sentenza della Corte nella causa C-512/10, risulterebbero determinati in modo contrario alla direttiva 2001/14.

Presentazione succinta della motivazione del rinvio

- 19 La disposizione dell'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14 sancisce che 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 in relazione al livello o alla struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare.
- 20 In Polonia, di norma, la qualità di parte di un procedimento volto a far approvare dall'organismo di regolamentazione i tassi unitari del diritto di base è riconosciuta soltanto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, il quale propone i suddetti tassi per l'approvazione. Anche le organizzazioni che riuniscono i vettori possono partecipare al procedimento, qualora presentino un'istanza in tal senso. Le imprese ferroviarie non sono autorizzate a partecipare a siffatti procedimenti.
- 21 Allo stesso tempo, secondo il giudice del rinvio, il diritto nazionale non prevede alcun meccanismo efficace che consenta ad un'impresa ferroviaria di contestare il livello dei tassi unitari del diritto di base approvati.
- 22 L'unico rimedio a disposizione del vettore è il diritto di presentare un ricorso contro il gestore, dinanzi all'organismo di regolamentazione, riguardante i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura [previsto dall'articolo 13, paragrafo 1, punto 5, lettera b), della legge sul trasporto ferroviario].
- 23 Tuttavia, siffatto ricorso non può avere l'effetto di rimettere in discussione i tassi unitari del diritto di base approvati dall'organismo di regolamentazione con decisione amministrativa. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 6, della legge sul trasporto ferroviario, in caso di violazione delle disposizioni, delle decisioni o delle prescrizioni relative al settore ferroviario, il presidente dell'UTK può adottare una decisione che determini la portata della violazione nonché il termine per l'eliminazione delle irregolarità, e quindi nemmeno siffatta decisione può incidere sui tassi unitari del diritto di base.
- 24 Il fatto che l'organismo di regolamentazione abbia riconosciuto la qualità di parte del procedimento amministrativo di approvazione dei tassi unitari del diritto di base soltanto in capo al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dal quale detti tassi sono fissati, implica che l'impresa ferroviaria non è considerata parte di siffatto procedimento. Di conseguenza, l'impresa ferroviaria non può nemmeno impugnare le relative decisioni.

- 25 In diritto polacco, conformemente al principio espresso all'articolo 157, paragrafo 2, del kpa, il procedimento di annullamento di una decisione è avviato ad istanza di parte o d'ufficio, e quindi il vettore che non è stato parte del procedimento di approvazione dei tassi unitari non può validamente chiedere l'annullamento della decisione di approvazione dei tassi unitari del diritto di base.
- 26 Una siffatta soluzione legislativa nega al vettore l'interesse ad agire. A sua volta, l'interesse ad agire è equiparato all'esistenza di una norma di diritto amministrativo sostanziale che costituisce la base per concretizzare imperativamente il diritto (l'obbligo) di un determinato soggetto. Pertanto, dal momento che nell'ordinamento giuridico polacco non è stato espressamente stabilito che il vettore ferroviario sia legittimato a contestare i tassi unitari del diritto di base nel procedimento relativo alla loro approvazione da parte dell'organismo di regolamentazione, il presidente dell'UTK (organismo di regolamentazione) ritiene che l'impresa ferroviaria non abbia il diritto di rimettere in discussione la decisione di approvazione dei suddetti tassi, nemmeno se dovesse risultare che i tassi unitari del diritto di base approvati dall'organismo con una decisione amministrativa non siano conformi al diritto dell'Unione.
- 27 Di conseguenza, l'impresa ferroviaria non dispone nell'ordinamento giuridico polacco, così strutturato, di un mezzo di ricorso efficace per contestare i tassi unitari del diritto di base, nemmeno nella situazione in cui siffatti diritti non siano calcolati in modo conforme al contenuto della direttiva 2001/14, vale a dire, qualora, nel determinare il loro importo, si tenga conto non solo dei costi diretti sostenuti dal gestore dell'infrastruttura per la messa a disposizione dell'infrastruttura, ma anche dei costi indiretti, il che è stato censurato dalla Corte di giustizia nella sentenza C-512/10.
- 28 Pertanto, è giustificata la prima questione pregiudiziale vertente sul punto, se l'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14, debba essere interpretato nel senso che esso conferisce ad un'impresa ferroviaria, che utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, il diritto di partecipare al procedimento avviato dall'organismo di regolamentazione volto ad ottenere la determinazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria dei tassi unitari del diritto di base per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.
- 29 Tuttavia, se il testo dell'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14 non consentisse di desumere il diritto del vettore di partecipare al procedimento volto all'adozione della decisione di approvazione dei tassi unitari del diritto di base, è giustificata la seconda questione pregiudiziale vertente sul punto, se l'articolo 30, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2001/14 debba allora essere interpretato nel senso che esso conferisce ad un'impresa ferroviaria, che utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, il diritto di impugnare la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva i tassi unitari del diritto di base per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria determinati dal gestore di tale infrastruttura.

- 30 La risposta alle suesposte questioni consentirà al giudice del rinvio di stabilire se la ricorrente nel presente procedimento abbia interesse ad agire per chiedere l'avvio del procedimento di annullamento della decisione che approva i tassi unitari del diritto di base e, in particolare, di chiarire altresì se la stessa possa essere in ogni caso parte in tale procedimento o se sia legittimata soltanto ad impugnare tale decisione se dimostri che la decisione di approvazione dei tassi unitari del diritto di base viola i suoi diritti.
- 31 I dubbi suesposti giustificano la proposizione della questione pregiudiziale. Dalla risposta della Corte dipende la valutazione della regolarità della decisione dell'organismo di regolamentazione, del presidente dell'UTK, la quale nega al vettore ferroviario il diritto di contestare la decisione amministrativa che approva i tassi del diritto di base. Una pronuncia pregiudiziale è indispensabile per la soluzione della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio.
- 32 Il giudice del rinvio ha infatti nutrito dubbi sulla questione, se, nella misura in cui le disposizioni nazionali non prevedono per il vettore alcuna procedura per contestare utilmente l'importo del tasso unitario del diritto di base fissato con decisione amministrativa, si debba tuttavia riconoscere all'impresa ferroviaria almeno il diritto di impugnare siffatta decisione amministrativa adottata dall'organismo di regolamentazione che approva il tasso unitario del diritto di base, ricavando l'interesse ad agire della stessa direttamente dal contenuto dell'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2001/14.