

Intestazione

Nella causa C-120/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sad Najwyższy (Corte suprema, Polonia), con decisione del 28 novembre 2019, pervenuta in cancelleria il 3 marzo 2020, nel procedimento

Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o.

contro

Skarb Państwa - Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,

con l'intervento di:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, M. Ilešić, E. Juhász (relatore), C. Lycourgos e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o., da P. Duda, avvocato;
- per lo Skarb Państwa - Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, da P. Dobroczek;
- per la PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., da J. Kowalczyk, avvocato, nonché da C. Wisniewski e M. Szrajter, avvocati;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, da J. Rodríguez de la Rúa Puig, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da W. Mölls, P.J.O. Van Nuffel, C. Vrignon e B. Sasinowska, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Fatto

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 5, e dell'articolo 30, paragrafi da 1 a 3, 5 e 6, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (GU 2001, L 75, pag. 29), come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 (GU 2007, L 315, pag. 44) (in prosieguo: la «direttiva 2001/14»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o. (in prosieguo: la «KM») e lo Skarb Państwa - Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Erario, in persona del Ministro delle Infrastrutture e delle Costruzioni, ormai Ministro delle Infrastrutture e presidente dell'Ufficio per il trasporto ferroviario, Polonia; in prosieguo: l'«UTK») nonché la PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (in prosieguo: la «PKP PLK») in merito a una domanda di risarcimento danni presentata dalla KM in ragione di una trasposizione non corretta della direttiva 2001/14.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 11, 16 e 46 della direttiva 2001/14 enunciano quanto segue:

«(11) I sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero consentire un accesso equo e non discriminatorio a tutte le imprese e cercare, per quanto possibile, di soddisfare le esigenze di tutti i tipi di utenti e di traffico in maniera equa e non discriminatoria.

(...)

(16) I sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di ripartizione della capacità dovrebbero consentire una concorrenza leale nella fornitura di servizi ferroviari.

(...)

(46) 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 comunitarie e che intervenga come istanza d'appello, ferma restando la possibilità di sindacato giurisdizionale».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

b) "richiedente", un'impresa ferroviaria titolare di una licenza e/o un'associazione internazionale di imprese ferroviarie e, negli Stati membri che prevedono tale possibilità, altre persone fisiche o giuridiche con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura per la prestazione di un servizio ferroviario nei rispettivi territori, quali le autorità pubbliche di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 [del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di

pubblico servizio nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1),) nonché i caricatori, gli spedizionieri e gli operatori di trasporti combinati;

(...)

f) "accordo quadro", un accordo di carattere generale giuridicamente vincolante di diritto pubblico o privato, che definisce i diritti e gli obblighi di un richiedente e del gestore dell'infrastruttura o dell'organismo preposto all'assegnazione in relazione alla capacità di infrastruttura da assegnare e ai diritti da riscuotere per un periodo superiore alla vigenza di un orario di servizio;

(...)

h) "gestore dell'infrastruttura", qualsiasi organismo o impresa incaricata in particolare della creazione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa eventualmente anche la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura. I compiti del gestore dell'infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi organismi o imprese;

i) "rete", l'intera infrastruttura ferroviaria detenuta e/o gestita da un gestore dell'infrastruttura;

(...)

k) "impresa ferroviaria", qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle vigenti disposizioni comunitarie, la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione;

l) "linea ferroviaria", la capacità di infrastruttura necessaria per far viaggiare un convoglio tra due località in un dato periodo di tempo;

(...)).

5 Il capo II della direttiva 2001/14, intitolato «Diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura», raggruppa gli articoli da 4 a 12 di tale direttiva.

6 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Fissazione, calcolo e riscossione dei diritti», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei diritti rispettando l'indipendenza di gestione di cui dall'articolo 4 della direttiva 91/440/CEE.

Fatta salva la condizione dell'indipendenza di gestione, gli Stati membri stabiliscono inoltre regole specifiche in materia di imposizione o delegano tale competenza al gestore dell'infrastruttura. Il gestore dell'infrastruttura determina i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione.

(...)

5. I gestori dell'infrastruttura provvedono affinché l'applicazione del sistema di imposizione comporti diritti equivalenti e non discriminatori per le diverse imprese ferroviarie che prestano servizi di natura equivalente su una parte simile del mercato e i diritti effettivamente applicati siano conformi alle regole di cui al prospetto informativo della rete.

(...)».

7 L'articolo 6 della medesima direttiva, intitolato «Costo dell'infrastruttura e contabilità», al paragrafo 2 così dispone:

«Tenendo debito conto della sicurezza, della manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, devono essere concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso».

8 L'articolo 7 della direttiva 2001/14, intitolato «Principi di imposizione dei diritti», ai suoi paragrafi 2 e 3 enuncia quanto segue:

«2. Gli Stati membri possono chiedere al gestore dell'infrastruttura di fornire tutte le informazioni necessarie sui diritti imposti. Al riguardo il gestore dell'infrastruttura deve essere in grado di provare che i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura effettivamente fatturati a ciascun operatore, a norma degli articoli da 4 a 12 sono conformi ai metodi, alle regole e, se del caso, ai criteri indicati nel prospetto informativo della rete.

3. Fatti salvi i paragrafi 4 e 5 o l'articolo 8, i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario».

9 L'articolo 9 di questa direttiva, intitolato «Riduzioni», così prevede

«1. Fatti salvi gli articoli 81, 82, 86 e 87 del trattato e in deroga all'articolo 7, paragrafo 3, della presente direttiva, le riduzioni sui diritti imposti ad un'impresa ferroviaria dal gestore dell'infrastruttura per qualsiasi servizio devono rispettare i criteri di cui al presente articolo.

(...)

4. Le riduzioni possono riferirsi soltanto ai diritti applicati ad una sezione determinata dell'infrastruttura.

5. A servizi analoghi si applicano sistemi di riduzione analoghi».

10 Ai sensi dell'articolo 30 di detta direttiva, intitolato «Organismo di regolamentazione»:

«1. Fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 6, gli Stati membri istituiscono un organismo di regolamentazione. Detto organismo, che può essere il ministero competente in materia di trasporti o qualsiasi altro organismo, è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, 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. Esso agisce in base ai principi di cui al presente articolo, che consentono l'attribuzione di funzioni di impugnazione e di regolamentazione a organismi distinti.

2. 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 a quanto segue:

(...)

d) sistema di imposizione dei diritti;

e) livello o struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare;

(...)

3. L'organismo di regolamentazione garantisce che i diritti fissati determinati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo II e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei diritti 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 della presente direttiva.

(...)

5. L'organismo di regolamentazione deve decidere sui reclami e adottare le misure necessarie per rimediare alla situazione entro due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni.

Fatto salvo il paragrafo 6, la decisione dell'organismo di regolamentazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata.

In caso di ricorso contro un rifiuto di concessione di capacità di infrastruttura o contro le condizioni di una proposta di capacità, l'organismo di regolamentazione può concludere che non è necessario modificare la decisione del gestore dell'infrastruttura o che essa deve essere modificata secondo gli orientamenti precisati dall'organismo stesso.

6. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano soggette a sindacato giurisdizionale».

Diritto polacco

11 L'articolo 417 del Kodeks cywilny (codice civile), (Dz. u 1964, no 16, posizione 93) così dispone:

«1. L'Erario, un ente locale o un'altra persona giuridica che esercita pubblici poteri in forza della legge è responsabile del danno causato da un atto o da un'omissione illecita nell'esercizio di pubblici poteri.

2. Qualora l'esecuzione di compiti di servizio pubblico sia stata affidata per contratto ad un ente locale o a un'altra persona giuridica, la responsabilità congiunta dei danni causati è a carico del contraente e dell'ente locale appaltante o dell'Erario».

12 L'articolo 4171 di detto codice prevede quanto segue:

«1. Il risarcimento di un danno causato dall'adozione di un atto normativo può essere chiesto previa constatazione, secondo il procedimento appropriato, della sua contrarietà alla Costituzione, a un accordo internazionale ratificato o a una legge.

2. Il risarcimento di un danno causato da una sentenza definitiva o da una decisione definitiva può essere chiesto previa constatazione, a seguito di appropriato procedimento, della loro illegittimità, salvo disposizioni contrarie.

Lo stesso vale quando la sentenza definitiva o la decisione definitiva sono state adottate sulla base di un atto normativo contrario alla Costituzione, a un accordo internazionale ratificato o a una legge.

3. Il risarcimento di un danno causato dalla mancata adozione di una sentenza o di una decisione la cui adozione è prescritta per legge può essere chiesto previa constatazione, secondo la procedura appropriata, dell'illegittimità di tale omissione, salvo disposizioni contrarie.

4. Qualora il danno sia stato causato dalla mancata adozione di un atto normativo la cui adozione è giuridicamente richiesta, l'illegittimità di tale omissione viene accertata dal giudice investito del ricorso per risarcimento danni».

13 L'articolo 33 dell'Ustawa o transporcie kolejowym (legge sul trasporto ferroviario), del 28 marzo 2003 (Dz. U. n. 86, posizione 789), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, così dispone:

«1. Il gestore fissa l'importo dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei vettori ferroviari.

2. Il diritto di base per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria è fissato prendendo in considerazione il costo, sostenuto dal gestore, direttamente imputabile alla prestazione del servizio ferroviario da parte del vettore.

3. Il diritto per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria consta del diritto di base e dei diritti supplementari.

3 bis. Nell'ambito del diritto di base, il gestore applica un diritto separato per:

1) l'accesso minimo all'infrastruttura ferroviaria che include i servizi di cui alla parte I, paragrafo 1, dell'allegato della legge;

2) l'accesso alle installazioni connesse alla manutenzione dei treni che include i servizi di cui alla parte I, paragrafo 2, dell'allegato della legge».

14 L'articolo 35 della legge relativa al trasporto ferroviario prevede una delega legislativa del potere regolamentare al Ministro dei trasporti.

15 L'articolo 8 del rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (regolamento del Ministro delle Infrastrutture relativo alle condizioni di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria), del 27 febbraio 2009 (Dz. U. n. 35, posizione 274), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, enuncia quanto segue:

«1. Il gestore dell'infrastruttura tiene conto, per calcolare le aliquote di messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria:

1) dei costi diretti che coprono:

a) i costi di manutenzione,

b) i costi di gestione del traffico ferroviario,

c) l'ammortamento;

2) dei costi indiretti dell'attività che coprono le spese ragionevoli del gestore diversi da quelli menzionati ai punti 1 e 3;

3) dei costi finanziari legati al rimborso dei prestiti che il gestore ha contratto per sviluppare e modernizzare l'infrastruttura messa a disposizione;

4) del lavoro di prestazione del servizio definito per le varie categorie di linee e treni di cui all'articolo 7.

2. Il tasso varia in funzione della categoria di linea ferroviaria e della massa totale lorda del treno, precisato che detto tasso cresce all'aumentare di tali parametri».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 La PKP PLK è, in Polonia, il gestore dell'infrastruttura ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2001/14. La stessa è stata fondata dalla Polskie Koleje Państwowe S.A., la quale, insieme all'Erario, è sua azionista.

17 La KM è un'impresa pubblica di trasporto ferroviario le cui azioni sono detenute dal Województwo Mazowieckie (voivodato di Masovia, Polonia).

18 Il 19 maggio 2009 la KM ha concluso con il voivodato di Masovia un accordo quadro per la prestazione di servizi pubblici di trasporto ferroviario regionale di passeggeri nel territorio di tale ente locale. Tale accordo quadro prevedeva, in particolare, che tutti i costi connessi alla fornitura del servizio pubblico eccedenti gli introiti dell'impresa ferroviaria sarebbero stati coperti da una compensazione versata dal voivodato di Masovia, maggiorata di un margine di utile ragionevole parimenti versato da quest'ultima.

19 Per i periodi 2009/2010 e 2010/2011, la PKP PLK e la KM hanno concluso accordi per l'utilizzo di linee ferroviarie, in forza dei quali la prima concedeva alla seconda un accesso all'infrastruttura ferroviaria. Le aliquote unitarie dei diritti a carico della KM, stabilite dalla PKP PLK, sono state approvate con decisione dell'UTK.

20 Poiché non è stato raggiunto alcun accordo tra la PKP PLK e la KM quanto ai periodi 2011/2012 e 2012/2013, l'UTK ha fissato le condizioni per la messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria.

21 Con sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), la Corte ha dichiarato che, avendo omesso di adottare misure destinate a incentivare il gestore dell'infrastruttura ferroviaria a ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti d'accesso e consentendo che nel calcolo dei diritti per il pacchetto di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea siano inclusi costi che non possono essere considerati direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, degli articoli 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

22 A seguito della pronuncia di tale sentenza, la KM ha presentato dinanzi al Sad Okregowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia) un ricorso diretto ad ottenere la condanna dell'Erario, nella persona del Ministro delle Infrastrutture e presidente dell'UTK, nonché della PKP PLK al pagamento in solido della somma di 220 204 408,72 zloty polacchi (PLN) (circa EUR 48 milioni), con interessi, a titolo del danno che essa avrebbe subito a causa dell'indebita fatturazione dei diritti di base per l'accesso minimo all'infrastruttura ferroviaria, durante i periodi di validità dell'orario di servizio per i periodi dal 2009/2010 al 2012/2013.

23 A sostegno del suo ricorso, la KM ha fatto valere che il regolamento del Ministro delle Infrastrutture relativo alle condizioni di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria era incompatibile con la direttiva 2001/14, come interpretata dalla Corte nella sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), in quanto tale regolamento ministeriale aveva consentito che fossero inclusi nel calcolo dei diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea costi che non potevano essere considerati direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario. La KM ha altresì fatto valere le disposizioni applicabili in materia di ripetizione dell'indebito.

24 Con sentenza del 24 marzo 2016, il Sad Okregowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia) ha respinto il ricorso, in particolare con la motivazione, anzitutto, che la direttiva 2001/14 non aveva conferito alle imprese ferroviarie un diritto soggettivo al pagamento dei diritti di un importo massimo determinato in cambio dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria; poi che la sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), non pregiudicava l'illegittimità del comportamento delle autorità pubbliche, in quanto le disposizioni della direttiva 2001/14 di cui si lamentava la violazione non erano sufficientemente precise per far sorgere la responsabilità dello Stato e, infine, che la KM non aveva fatto valere che l'illegittimità delle decisioni contestate dell'UTK era stata constatata secondo il procedimento adeguato.

25 Con sentenza del 18 dicembre 2017, il Sad Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia, Polonia) ha respinto il ricorso presentato dalla KM.

26 A tal fine, detto giudice ha rilevato, in particolare, che la direttiva 2001/14 non prevedeva un importo determinato di diritti e che, in ogni caso, dalla sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), non risultava che i diritti pagati dalla KM fossero stati eccessivi.

27 La KM ha proposto un ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Sad Najwyższy (Corte suprema, Polonia).

28 Il giudice del rinvio indica che, per quanto riguarda i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, dalla sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), risulta che la Repubblica di Polonia non ha trasposto correttamente la direttiva 2001/14, in particolare il suo articolo 7, paragrafo 3, con la possibile conseguenza dannosa del pagamento indebito di una parte di tale diritto.

29 Tuttavia, tale giudice rileva che, ai sensi dell'articolo 30 della direttiva di cui trattasi, l'organismo di regolamentazione garantisce, in particolare, che i diritti fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi alle disposizioni del capo II di tale direttiva e non siano discriminatori.

30 Esso osserva che la sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), in particolare il punto 97 di quest'ultima, ha fornito una precisazione importante sull'applicazione della direttiva 2001/14, in quanto la Corte, per quanto riguarda il rimborso dei diritti in applicazione del diritto civile, ha considerato che un siffatto rimborso poteva essere preso in considerazione solo nell'ipotesi in cui, conformemente alle disposizioni del diritto nazionale, l'illiceità di tale canone fosse stata previamente constatata dall'organismo di regolamentazione o da un giudice legittimato a controllare la decisione di tale organismo. Infatti, l'intervento di

altri giudici nel controllo dei diritti di utilizzo avrebbe l'effetto di pregiudicare l'unicità del controllo operato da detto organismo.

31 Il giudice del rinvio chiede quindi se, nell'ambito di un'azione di responsabilità civile volta al risarcimento del danno risultante da una trasposizione non corretta della direttiva 2001/14, costituito da un versamento in eccesso di diritti ferroviari, un'impresa ferroviaria possa convenire il gestore dell'infrastruttura e lo Stato direttamente dinanzi ai giudici civili ordinari senza che la decisione dell'organismo di regolamentazione sia stata oggetto di un previo controllo giurisdizionale.

32 Peraltro, per quanto riguarda la responsabilità dello Stato per la trasposizione non corretta della direttiva 2001/14, il giudice del rinvio sottolinea che la giurisprudenza della Corte, risultante, in particolare, dalla sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79), sembra consentire che una siffatta responsabilità possa sorgere sulla base del diritto nazionale qualora le condizioni stabilite da tale diritto siano meno restrittive di quelle del diritto dell'Unione.

33 Il giudice del rinvio sottolinea che, in forza del diritto polacco, la responsabilità extracontrattuale dello Stato non è limitata ai casi di flagranti illeciti, ma può sorgere, conformemente all'articolo 4171, paragrafi 1 e 4, del codice civile, in caso di contrasto tra un atto di diritto nazionale e la Costituzione polacca, un accordo internazionale o una legge e, qualora l'esistenza di un danno sia stata causata dalla mancata adozione di un atto normativo la cui adozione è giuridicamente richiesta, dall'accertamento di tale mancata adozione.

34 Inoltre, a differenza della giurisprudenza della Corte, la responsabilità dello Stato potrebbe sussistere, in forza dell'articolo 361, paragrafo 1, del codice civile, anche qualora il nesso di causalità tra la colpa dello Stato e il danno subito sia indiretto.

35 Il giudice del rinvio chiede quindi se il diritto dell'Unione osti a che il diritto nazionale della responsabilità civile subordini il diritto dei singoli al risarcimento del danno subito a causa della violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro a condizioni meno restrittive di quelle previste dal diritto dell'Unione.

36 Stante quanto precede, il *Sad Najwyższy* (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni della direttiva [2004/14], in particolare, l'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 30, paragrafi 1, 3, 5 e 6, di tale direttiva, debbano essere interpretate nel senso che ostano a che un'impresa ferroviaria proponga un'azione di risarcimento del danno nei confronti dello Stato membro per l'inadeguata trasposizione della direttiva, senza l'applicazione del sindacato giurisdizionale della decisione dell'organismo di regolamentazione, in una situazione in cui il diritto per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria pagato in eccesso costituisca un elemento del risarcimento.

2) Se l'assunto secondo cui il diritto al risarcimento del danno, ai sensi della normativa dell'Unione, derivante dall'errata applicazione di tale normativa, ed, in particolare, da un'inadeguata o mancata trasposizione di una direttiva, spetta soltanto nel caso in cui la norma violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, la violazione del diritto abbia natura qualificata (in particolare, sotto forma di uno sconfinamento manifesto e grave dai limiti del potere discrezionale dello Stato membro nel recepimento della direttiva) ed il nesso di causalità tra la

violazione ed il danno sia diretto, osti alla normativa di uno Stato membro la quale, in quei casi, riconosce il diritto al risarcimento in presenza di presupposti meno rigorosi».

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

37 Il Rzecznik Praw Obywatelskich (Mediatore, Polonia), con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 1° luglio 2021, conformemente all'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte, ha presentato una domanda motivata diretta a ottenere la riapertura della fase orale del procedimento.

38 La Corte ritiene, sentito l'Avvocato generale, che, alla data di cui trattasi, tale domanda non poteva più essere presentata. Di conseguenza, si deve respingere detta domanda.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

39 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2001/14, in particolare il suo articolo 4, paragrafo 5, e il suo articolo 30, debbano essere interpretate nel senso che ostano a che un giudice ordinario di uno Stato membro statuisca su un'azione di responsabilità dello Stato proposta da un'impresa ferroviaria a causa di una trasposizione non corretta di tale direttiva, all'origine di un asserito versamento in eccesso di diritti al gestore dell'infrastruttura, qualora l'organismo di regolamentazione e, se del caso, l'autorità giurisdizionale competente a conoscere dei ricorsi avverso le decisioni di tale organismo non abbiano ancora statuito sulla legittimità di detti diritti.

40 Occorre subito rilevare che l'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2001/14 prevede che la determinazione del diritto per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e la sua riscossione sono di competenza del gestore dell'infrastruttura e che l'articolo 4, paragrafo 5, precisa che spetta al gestore dell'infrastruttura provvedere affinché l'applicazione del sistema di imposizione comporti diritti equivalenti e non discriminatori per le diverse imprese ferroviarie che prestano servizi di natura equivalente su una parte simile del mercato e i diritti effettivamente applicati siano conformi alle regole di cui al prospetto informativo della rete.

41 Le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2001/14 attuano i principi enunciati ai considerando 11 e 16 di tale direttiva, secondo i quali i sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di ripartizione della capacità devono garantire a tutte le imprese un accesso equo e non discriminatorio e soddisfare, per quanto possibile, le esigenze di tutti i tipi di utenti e di traffico, in maniera equa e non discriminatoria, al fine di consentire una concorrenza leale nella fornitura di servizi ferroviari.

42 Tale principio di parità di trattamento e di non discriminazione delle imprese ferroviarie, attuato segnatamente dall'articolo 9, paragrafo 5, di tale direttiva, ai sensi del quale sistemi di riduzione simili si applicano ai servizi simili, costituisce il criterio centrale di determinazione e di riscossione dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 47).

43 Spetta, pertanto, ai gestori dell'infrastruttura, che hanno l'obbligo di determinare e di riscuotere i diritti in modo non discriminatorio, non solo applicare le condizioni di utilizzo della rete ferroviaria indistintamente a tutti

gli utilizzatori di tale rete, ma anche garantire che i diritti effettivamente riscossi corrispondano a tali condizioni (sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 50).

44 Per quanto riguarda l'organismo di regolamentazione, va rilevato che, ai sensi del considerando 46 della direttiva 2001/14, 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 di tali norme di diritto dell'Unione e che intervenga come istanza d'appello, ferma restando la possibilità di sindacato giurisdizionale.

45 Conformemente all'articolo 30, paragrafo 1, di tale direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire un siffatto organismo, il quale può essere adito, in forza dell'articolo 30, paragrafo 2, della citata direttiva, da un richiedente che ritenga di essere stato «vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio». Il ricorso proposto a tale riguardo riguarda in particolare, ai sensi di quest'ultima disposizione, le decisioni del gestore dell'infrastruttura relative al sistema di imposizione dei diritti o al livello o alla struttura dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura, che il richiedente è tenuto o può essere tenuto a pagare.

46 Inoltre, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 3, di tale medesima direttiva, l'organismo di regolamentazione garantisce che i diritti fissati determinati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo II e non siano discriminatori.

47 Infine, in applicazione dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14, l'organismo di regolamentazione deve decidere su ogni reclamo di cui è investito e le sue decisioni sono vincolanti per tutte le parti cui è destinata, mentre, in forza dell'articolo 30, paragrafo 6, di tale direttiva, gli Stati membri devono garantire che dette decisioni siano soggette a sindacato giurisdizionale.

48 Orbene, nell'ambito di una controversia nella quale l'utente di un'infrastruttura ferroviaria aveva proposto un ricorso dinanzi a un giudice nazionale ordinario al fine di ottenere il rimborso di una parte dell'importo dei diritti versati al gestore di tale infrastruttura, la Corte ha dichiarato che dette disposizioni devono essere interpretate nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale che prevede un sindacato dell'equità 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 di cui all'articolo 30 di detta direttiva (v. sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 103).

49 Infatti, una normativa nazionale del genere comporterebbe che diverse decisioni di giudici indipendenti, eventualmente non armonizzate dalla giurisprudenza dei giudici superiori, si sostituiscano all'unicità del controllo effettuato dall'organismo competente, cosicché ne risulterebbe una sovrapposizione di due orientamenti non coordinati, in contraddizione manifesta con l'obiettivo perseguito dall'articolo 30 della direttiva 2001/14 (v., in tal senso, la sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 87).

50 Inoltre, le decisioni dell'organismo di regolamentazione producono, in applicazione dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2001/14, effetti nei confronti di tutte le parti interessate del settore ferroviario, siano esse le imprese di trasporto o i gestori dell'infrastruttura. Al contrario, le decisioni emanate dai giudici civili, se del caso

sulla base dei criteri stabiliti dalla regolamentazione relativa al calcolo dei diritti, producono un effetto limitato alle sole parti alla controversia sottoposta a tali giudici (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 94).

51 Quindi, il titolare di un'autorizzazione di accesso che presenti un ricorso contro il gestore dell'infrastruttura dinanzi ai giudici ordinari al fine di contestare l'importo dei diritti potrebbe ottenere un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti che non hanno presentato un siffatto ricorso, il che comprometterebbe l'obiettivo consistente nel garantire una concorrenza leale nel settore della prestazione dei servizi ferroviari (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punti 95 e 96).

52 La giurisprudenza menzionata ai punti da 48 a 51 della presente sentenza è pienamente applicabile alla controversia di cui al procedimento principale.

53 Infatti, dal momento che la KM chiede il rimborso di un asserito versamento in eccesso di diritti alla PKP PLK, gestore dell'infrastruttura in Polonia, a causa di una trasposizione non corretta della direttiva 2001/14, in particolare dell'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva, relativo ai principi di imposizione dei diritti, il suo ricorso dinanzi ai giudici civili ordinari deve essere considerato direttamente connesso alla contestazione dell'importo del diritto individuale previamente fissato dal gestore dell'infrastruttura.

54 Orbene, ammettere che giudici ordinari possano conoscere di un tale contenzioso senza che l'organismo di regolamentazione e, eventualmente, il giudice competente a conoscere dei ricorsi avverso le decisioni di tale organismo si siano pronunciati, conformemente all'articolo 30, paragrafi 3, 5 e 6, della direttiva 2001/14, sulla legittimità dei diritti di cui trattasi e abbiano eventualmente adottato le misure necessarie al fine di rimediare ad un'eventuale illegittimità di questi ultimi, equivarrebbe a rimettere in discussione il compito dell'organismo di regolamentazione e, con ciò, l'effetto utile di detta direttiva.

55 Ne risulta che un giudice ordinario non può statuire sulle domande relative a un'azione di responsabilità connessa alla trasposizione asseritamente erronea della direttiva 2001/14 senza che l'organismo di regolamentazione o il giudice competente a conoscere dei ricorsi avverso le sue decisioni si sia pronunciato preliminarmente sulla legittimità delle decisioni del gestore dell'infrastruttura che sono contestate dinanzi a tale giudice ordinario. Tale modalità procedurale, che delimita i ricorsi giurisdizionali intesi a garantire che i singoli possano ottenere, sulla base del diritto dell'Unione, il risarcimento del danno subito a causa della violazione, da parte di uno Stato membro, delle disposizioni di tale direttiva, rientra quindi nell'ambito di applicazione di quest'ultima e non nell'autonomia procedurale di detto Stato membro.

56 Nelle sue osservazioni scritte, la KM sostiene tuttavia che, in pratica, essa si è trovata nell'impossibilità di contestare l'importo del suo diritto individuale dinanzi all'organismo di regolamentazione nazionale. Infatti, come dichiarato dal Naczelny Sad Administracyjny (Corte suprema amministrativa, Polonia), un reclamo presentato dinanzi a tale organismo potrebbe tutt'al più comportare un controllo da parte di quest'ultimo, ma non potrebbe determinare l'avvio di un procedimento amministrativo nell'ambito del quale detto organismo sarebbe competente a statuire sulla controversia tra l'impresa ferroviaria di cui trattasi, che avrebbe la qualità di parte, e il gestore dell'infrastruttura. Pertanto, le imprese ferroviarie, che potrebbero impugnare solo il risultato di un siffatto controllo, sarebbero costrette ad agire per risarcimento danni dinanzi ai giudici civili ordinari.

57 Ammesso che sia dimostrata una siffatta circostanza, che spetta al giudice del rinvio verificare, occorre ricordare che, alla luce delle considerazioni che precedono, l'articolo 30, paragrafi 2, 5 e 6, della direttiva 2001/14 sancisce il diritto per un'impresa ferroviaria di adire l'organismo di regolamentazione con una contestazione dell'importo dei diritti individuali fissati dal gestore dell'infrastruttura e, se del caso, di sottoporre la decisione adottata da tale organismo a un controllo giurisdizionale dinanzi al giudice competente a tal fine.

58 A tale riguardo, occorre ancora sottolineare che le disposizioni dell'articolo 30, paragrafi 2, 5 e 6, della direttiva 2001/14 sono incondizionate e sufficientemente precise e sono, pertanto, dotate di effetto diretto (v., per analogia, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 288). Pertanto, tali disposizioni vincolano tutte le autorità degli Stati membri, vale a dire non soltanto i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darvi applicazione (sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 90).

59 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che le disposizioni della direttiva 2001/14, in particolare i suoi articoli 4, paragrafo 5, e 30, devono essere interpretate nel senso che esse ostano a che un giudice ordinario di uno Stato membro statuisca su un'azione per responsabilità dello Stato intentata da un'impresa ferroviaria a causa di una trasposizione non corretta di tale direttiva, all'origine di un asserito versamento in eccesso di diritti al gestore dell'infrastruttura, quando l'organismo di regolamentazione e, se del caso, il giudice competente per i ricorsi avverso le decisioni di tale organismo non si sono ancora pronunciati sulla legittimità di detti diritti. L'articolo 30, paragrafi 2, 5 e 6, di tale direttiva deve essere interpretato nel senso che impone che un'impresa ferroviaria beneficiaria di un'autorizzazione di accesso abbia il diritto di contestare l'importo dei diritti individuali fissati dal gestore dell'infrastruttura dinanzi all'organismo di regolamentazione, che tale organismo adotti una decisione su tale contestazione e che detta decisione possa essere controllata dal giudice competente a tal fine.

Sulla seconda questione

60 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che osta a che il diritto nazionale della responsabilità civile subordini il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno subito a causa della violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro a condizioni meno restrittive di quelle previste dal diritto dell'Unione.

61 A tale proposito, occorre ricordare che la Corte ha ripetutamente dichiarato che, nel diritto dell'Unione, un diritto al risarcimento è riconosciuto qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione sia sufficientemente qualificata e, infine, che esista un nesso diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51, e del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

62 Occorre rilevare che, in maniera altrettanto reiterata, la Corte ha dichiarato che le tre condizioni menzionate al punto precedente non escludono che la responsabilità dello Stato possa essere fatta valere a condizioni meno

restrittive in base al diritto nazionale (v., in tal senso, sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 66; del 12 settembre 2006, Eman e Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, punto 69, nonché del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punti 37 e 38 e giurisprudenza ivi citata).

63 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che non osta a che il diritto nazionale della responsabilità civile subordini il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno subito a causa della violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro a condizioni meno restrittive di quelle previste dal diritto dell'Unione.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

PQM

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

1) Le disposizioni della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, in particolare i suoi articoli 4, paragrafo 5, e 30, devono essere interpretate nel senso che esse ostano a che un giudice ordinario di uno Stato membro statuisca su un'azione per responsabilità dello Stato intentata da un'impresa ferroviaria a causa di una trasposizione non corretta di tale direttiva, all'origine di un asserito versamento in eccesso di diritti al gestore dell'infrastruttura, quando l'organismo di regolamentazione e, se del caso, il giudice competente per i ricorsi avverso le decisioni di tale organismo non si sono ancora pronunciati sulla legittimità di detti diritti.

L'articolo 30, paragrafi 2, 5 e 6, della direttiva 2001/14, come modificata dalla direttiva 2007/58, deve essere interpretato nel senso che impone che un'impresa ferroviaria beneficiaria di un'autorizzazione di accesso abbia il diritto di contestare l'importo dei diritti individuali fissati dal gestore dell'infrastruttura dinanzi all'organismo di regolamentazione, che tale organismo adotti una decisione su tale contestazione e che detta decisione possa essere controllata dal giudice competente a tal fine.

2) Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che non osta a che il diritto nazionale in materia di responsabilità civile subordini il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento del danno subito a causa di una violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro a condizioni meno restrittive di quelle previste dal diritto dell'Unione.