

Corte giustizia UE sez. IV, 24/02/2022, C-563/20

Intestazione

Nella causa C-563/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sad Okregowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia), con decisione del 6 ottobre 2020, pervenuta in cancelleria il 28 ottobre 2020, nel procedimento

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

contro

Prezes Urzedu Transportu Kolejowego,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, S. Rodin, J.-C. Bonichot (relatore), L.S. Rossi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la ORLEN KolTrans sp. z o.o., da A. Salbert, radca prawny;
- per il Prezes Urzedu Transportu Kolejowego, da M. Trela, radca prawny;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da B. Sasinowska, C. Vrignon e S.L. Kaleda, 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 30, paragrafi 2, 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 ORLEN KolTrans sp. z o.o., impresa ferroviaria con sede a Plock (Polonia), e il Prezes Urzedu Transportu Kolejowego (presidente dell'Ente del trasporto ferroviario; in prosieguo: il «presidente dell'ETF»), in merito alla determinazione del livello dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà della PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. in Polonia (in prosieguo: la «PKP PLK»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 5, 11, 12, 16 e 20 della direttiva 2001/14 enunciano quanto segue:

«(5) Per garantire la trasparenza e l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria per tutte le imprese, le informazioni necessarie per l'uso dei diritti di accesso devono essere pubblicate integralmente in un prospetto informativo della rete.

(...)

(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.

(12) Nell'ambito stabilito dagli Stati membri i sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura.

(...)

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

(...)

(20) È auspicabile lasciare ai gestori dell'infrastruttura un certo grado di flessibilità ai fini di un uso più efficiente della rete di infrastruttura».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva concerne i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella imposizione dei diritti dovuti per [l'] utilizzo [dell'infrastruttura ferroviaria e l'assegnazione di capacità ad essa relativa].

Gli Stati membri provvedono affinché i sistemi di imposizione dei diritti e di assegnazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria rispettino i principi enunciati nella presente direttiva e, pertanto, consentano al gestore dell'infrastruttura di immettere sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile e di utilizzarla in maniera ottimale».

5 L'articolo 2 di detta direttiva contiene alcune definizioni. Esso è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

b) "richiedente", un'impresa ferroviaria titolare di una licenza (...) con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura per la prestazione di un servizio ferroviario nei rispettivi territori (...);

(...)

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;

(...)

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; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione;

(...)».

6 Contenuto nel capo II della medesima direttiva, relativo ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, il suo articolo 4, 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 [all]'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.

(...)

4. Salvo nel caso delle disposizioni specifiche di cui all'articolo 8, paragrafo 2, i gestori dell'infrastruttura provvedono a che il sistema di imposizione di diritti in vigore si basi sugli stessi principi per tutta la loro rete.

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 5, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 dispone quanto segue:

«Le imprese ferroviarie hanno diritto, su base non discriminatoria, al pacchetto minimo di accesso nonché all'accesso ai servizi sulla linea elencati nell'allegato II. I servizi di cui al punto 2 dell'allegato II sono forniti su base

non discriminatoria e le richieste da parte delle imprese ferroviarie possono essere rifiutate unicamente se esistono alternative valide alle condizioni di mercato. Qualora i servizi non siano offerti da un gestore dell'infrastruttura, il fornitore della "infrastruttura principale" si adopera nella misura del possibile per facilitare la fornitura dei servizi in questione».

8 L'articolo 6 di tale direttiva, relativo al costo dell'infrastruttura e alla contabilità, enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri stabiliscono le modalità, ivi compresi, se del caso, pagamenti anticipati, necessarie affinché la contabilità del gestore dell'infrastruttura, in condizioni normali di attività e nell'arco di un periodo ragionevole, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi statali e, dall'altro, i costi di infrastruttura.

(...)

2. (...) Devono essere concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso.

3. Gli Stati membri provvedono affinché il paragrafo 2 sia attuato attraverso un contratto concluso tra l'autorità competente e il gestore dell'infrastruttura, per un periodo minimo di tre anni, che contempli contributi statali oppure mediante l'istituzione di un opportuno sistema di regolamentazione con adeguati poteri.

(...)

5. È stabilito un metodo di imputazione dei costi. Gli Stati membri possono richiedere un'autorizzazione preventiva. Tale metodo dovrebbe essere aggiornato periodicamente secondo la migliore pratica internazionale».

9 L'articolo 7 di detta direttiva, relativo ai principi di imposizione dei diritti, prevede quanto segue:

«1. I diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono pagati al gestore dell'infrastruttura che li usa per finanziare le sue attività.

(...)

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.

(...)

7. La fornitura dei servizi di cui all'allegato II, punto 2, non è contemplata dal presente articolo. Fatto salvo quanto precede, nel fissare i prezzi dei servizi di cui all'allegato II, punto 2, si tiene conto della situazione della concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari.

(...)».

10 Gli articoli da 8 a 12 della medesima direttiva prevedono, rispettivamente, deroghe ai principi di imposizione dei diritti, la possibilità di concedere riduzioni sui diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, un sistema di compensazione di taluni costi, un sistema di prestazioni e la possibilità di applicare diritti di riserva di capacità.

11 Nel capo III della direttiva 2001/14, relativo all'assegnazione della capacità di infrastruttura, figura l'articolo 17, il cui paragrafo 1 è così formulato:

«Fatti salvi gli articoli 81, 82 e 86 del trattato, è possibile concludere un accordo quadro con un richiedente. Tale accordo quadro specifica le caratteristiche della capacità di infrastruttura chiesta dal richiedente (...). L'accordo quadro non specifica una linea ferroviaria nei dettagli, ma dovrebbe mirare a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente. Uno Stato membro può prescrivere la previa autorizzazione di tale accordo quadro da parte dell'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 30 della presente direttiva».

12 L'articolo 26 di tale direttiva, intitolato «Piano di potenziamento della capacità», dispone quanto segue:

«1. Entro sei mesi dal completamento dell'analisi di capacità, il gestore dell'infrastruttura presenta un piano di potenziamento della capacità.

2. Il piano di potenziamento della capacità è elaborato previa consultazione dell'utenza dell'infrastruttura saturata.

Il piano indica:

(...)

d) le opzioni e i costi del potenziamento della capacità, tra cui le probabili modifiche dei diritti di accesso.

Esso determina inoltre, in base a un'analisi costi-benefici delle possibili misure individuate, le azioni da adottare per potenziare la capacità di infrastruttura, compreso un calendario per l'attuazione delle misure.

Il piano può essere sottoposto all'approvazione preliminare dello Stato membro.

(...)».

13 L'articolo 30 della direttiva 2001/14, intitolato «Organismo di regolamentazione», prevede quanto segue:

«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.

4. L'organismo di regolamentazione ha facoltà di chiedere le informazioni utili al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione. Le informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi.

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».

14 L'allegato II a tale direttiva, intitolato «Servizi che devono fornirsi alle imprese ferroviarie», ai suoi punti 1 e 2 enuncia quanto segue:

«1. Il pacchetto minimo di accesso comprende:

a) trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura;

(...)

2. L'accesso ai servizi sulla linea e la fornitura dei servizi comprendono:

a) uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile;

(...)».

Diritto polacco

Codice di procedura amministrativa

15 L'ustawa kodeks postępowania administracyjnego (legge che istituisce un codice di procedura amministrativa), del 14 giugno 1960 (Dz. U. del 2013, posizione 267) (in prosieguo: il «codice di procedura amministrativa»), all'articolo 28 dispone quanto segue:

«È parte qualsiasi persona il cui interesse ad agire o la cui obbligazione è oggetto di un procedimento oppure che, in ragione del suo interesse ad agire o della sua obbligazione, presenta una domanda di intervento a un'autorità».

16 L'articolo 61 della citata legge così recita:

«Il procedimento amministrativo è avviato su istanza di parte o d'ufficio».

17 L'articolo 61a, paragrafo 1, di detta legge è formulato come segue:

«Quando la domanda di cui all'articolo 61 è presentata da una persona che non è parte oppure quando, per altri motivi legittimi, non è possibile avviare un procedimento, la pubblica autorità amministrativa adotta una decisione di diniego dell'avvio del procedimento (...)».

18 L'articolo 157, paragrafo 2, della medesima legge dispone quanto segue:

«Il procedimento di annullamento della decisione è avviato su istanza di parte o d'ufficio».

Legge sul trasporto ferroviario

19 L'ustawa o transporcie kolejowym (legge in materia di trasporto ferroviario), del 28 marzo 2003 (Dz. U. del 2013, posizione 1594), all'articolo 13, paragrafi 1 e 6, dispone quanto segue:

«1. Spetta al presidente [dell'Ente del trasporto ferroviario (ETF)], (...) nel settore della regolamentazione dei trasporti ferroviari:

1) approvare e coordinare i diritti per l'utilizzo delle linee dell'infrastruttura ferroviaria concesse, verificando la loro conformità alle regole di determinazione di tali diritti;

(...)

4) controllare se il gestore ha determinato correttamente i diritti di base per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e i diritti supplementari per la prestazione di servizi supplementari;

5) esaminare i ricorsi dei vettori ferroviari relativi:

(...)

b) alla concessione delle linee ferroviarie e ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;

(...)

6. Qualora venga accertato che vi è stata una violazione delle disposizioni, decisioni o ordinanze in materia ferroviaria, il presidente dell'ETF adotta una decisione precisante la portata della violazione e il termine per la rettifica dell'irregolarità».

20 L'articolo 29, paragrafi 3 e 4, di detta legge prevede quanto segue:

«3. Il vettore ferroviario acquisisce il diritto di utilizzare le linee ferroviarie assegnate e determinate nell'orario di servizio dopo la conclusione di un accordo a tal riguardo con il gestore.

4. Per la messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria il gestore della stessa percepisce i diritti previsti all'articolo 33».

21 L'articolo 33 di tale legge così recita:

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

(...)

6. Il gestore è tenuto a rendere pubblici (...) l'importo e i tipi di tasso del diritto di base, nonché dei diritti supplementari.

7. I tassi unitari del diritto di base e dei diritti supplementari, ad eccezione dei diritti per l'utilizzo della corrente di trazione, sono trasmessi, unitamente ai calcoli del loro importo, al presidente dell'ETF.

8. Il presidente dell'ETF approva i tassi previsti al paragrafo 7, nel termine di 30 giorni dal loro ricevimento, oppure ne nega l'approvazione nel caso in cui constati violazioni delle norme di cui ai paragrafi da 2 a 6, all'articolo 34 o alle disposizioni adottate a norma dell'articolo 35».

Regolamento relativo alle condizioni di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria

22 Il rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (regolamento del Ministro per le Infrastrutture che disciplina le condizioni di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria), del 27 febbraio 2009 (Dz. U. del 2009, n. 35, posizione 274), al suo articolo 16 prevede quanto segue:

«1. Il gestore, al più tardi 9 mesi prima della data di entrata in vigore dell'orario di servizio dei treni, presenta al presidente dell'ETF, ai fini dell'approvazione, un progetto:

1) dei tassi unitari del diritto di base;

2) dei tassi dei diritti per i servizi indicati nella parte II dell'allegato alla legge.

(...)

3. Su domanda del vettore, il gestore deve consentirgli di prendere conoscenza del progetto previsto al paragrafo 1, nonché dell'elenco previsto al paragrafo 2.

(...)».

23 L'articolo 17, paragrafo 1, di tale regolamento è così formulato:

«Il presidente dell'ETF nega l'approvazione del progetto presentato, di cui all'articolo 16, paragrafo 1, solo se esso è stato redatto in violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 33, paragrafo 8, della legge [in materia di trasporto ferroviario]».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

24 La ORLEN KolTrans è un'impresa con sede in Polonia che effettua, in particolare, trasporti ferroviari di merci. Essa utilizza, a tal fine, l'infrastruttura ferroviaria appartenente al gestore di quest'ultima, ossia la PKP PLK.

25 La PKP PLK ha trasmesso all'organismo di regolamentazione polacco, vale a dire l'ETF, istituito in forza dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, un progetto di modifica dei tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo alla sua infrastruttura. Tali tassi costituiscono una delle variabili che consentono al gestore dell'infrastruttura di determinare l'importo dei diritti dovuti da un'impresa ferroviaria per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Con decisione del 29 settembre 2010 (in prosieguo: la «decisione di approvazione del 2010») il presidente dell'ETF ha approvato tale progetto.

26 Sulla base di detta decisione, la PKP PLK ha applicato i nuovi tassi unitari per determinare l'importo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura dovuti dalla ORLEN KolTrans, in conformità al contratto concluso dalle due imprese citate.

27 Nella sua sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), la Corte ha stabilito, in particolare, che, avendo consentito che nel calcolo dei diritti per il pacchetto di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea fossero inclusi costi che non possono essere considerati direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario, la Repubblica di Polonia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, dell'articolo 6, paragrafo 2, e dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2001/14.

28 Dopo la pronuncia di tale sentenza la ORLEN KolTrans ha riesaminato i diritti da essa versati alla PKP PLK. Ritenendo che il loro sistema di calcolo fosse contrario alla direttiva 2001/14, con lettera del 7 aprile 2014 essa ha chiesto al presidente dell'ETF di avviare un procedimento amministrativo, ai sensi del codice di procedura amministrativa, diretto all'annullamento della decisione di approvazione del 2010.

29 Con la sua ordinanza dell'11 giugno 2014 il presidente dell'ETF ha respinto tale domanda sulla base del rilievo che, in applicazione del codice di procedura amministrativa, la ORLEN KolTrans non aveva la qualità di «parte» nel procedimento di approvazione dei tassi unitari del diritto di base e, conseguentemente, non poteva chiedere l'annullamento della decisione di approvazione del 2010, nemmeno nel caso in cui detta decisione fosse contraria al diritto dell'Unione.

30 La ORLEN KolTrans ha proposto ricorso avverso la citata ordinanza dell'11 giugno 2014 dinanzi al giudice del rinvio, ossia il Sad Okregowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia). Nell'ambito di tale ricorso essa chiede che sia verificata la validità della decisione di approvazione del 2010 la quale, in considerazione della sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Polonia (C-512/10, EU:C:2013:338), sarebbe stata adottata in violazione della direttiva 2001/14.

31 Al contempo, tale impresa ha proposto una domanda di risarcimento nei confronti dello Stato polacco, con la motivazione che la trasposizione scorretta della direttiva 2001/14 avrebbe causato un danno derivante dal pagamento di diritti eccessivi per l'utilizzo dell'infrastruttura. Domande simili sono state presentate anche da altre imprese ferroviarie. Il Sad Najwyższy (Corte suprema, Polonia), investito di una di tali cause, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre, in data 3 marzo 2020, alcune questioni pregiudiziali alla Corte, in particolare al fine di stabilire se un'impresa ferroviaria possa, senza un sindacato della decisione dell'organismo di regolamentazione da parte del tribunale competente, proporre un'azione di risarcimento danni nei confronti dello Stato membro per l'inadeguata trasposizione della direttiva 2001/14. La Corte ha risposto a tali questioni nella sua sentenza dell'8 luglio 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553).

32 Il giudice del rinvio ricorda inoltre che, nella sua sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), la Corte ha affermato che la direttiva 2001/14 osta al sindacato dell'equità dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, caso per caso, da parte dei giudici ordinari, e alla possibilità di modificare l'importo di tali diritti, indipendentemente dal controllo esercitato dall'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 30 di tale direttiva.

33 Al riguardo, esso sottolinea di essere competente, in base al diritto polacco, a conoscere dei ricorsi avverso le decisioni dell'organismo di regolamentazione.

34 Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2001/14, il giudice del rinvio rileva che, in Polonia, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria sottopone i tassi unitari del diritto di base, per approvazione, all'organismo di regolamentazione. Le imprese ferroviarie non sono parti di tale procedimento e non possono impugnare le decisioni di approvazione adottate dal presidente dell'ETF.

35 È certo vero che l'articolo 13, paragrafo 1, punto 5, lettera b), della legge in materia di trasporto ferroviario consente di presentare un reclamo all'autorità di regolamentazione relativamente ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura richiesti dal gestore di quest'ultima. Inoltre, ai sensi del paragrafo 6 di tale articolo, in caso di violazione delle disposizioni, delle decisioni o delle ordinanze in materia ferroviaria, il presidente dell'ETF adotta una decisione precisante la portata della violazione e il termine per la rettifica. Tuttavia, l'applicazione di dette disposizioni del diritto polacco non può avere l'effetto di rimettere in discussione i tassi unitari del diritto di base approvati dall'organismo di regolamentazione.

36 Peraltro, il giudice del rinvio afferma che, ai sensi del codice di procedura amministrativa, solo le persone aventi la qualità di parte possono chiedere l'annullamento di una decisione. Dal momento che le imprese ferroviarie non sono parti del procedimento di approvazione dei tassi unitari del diritto di base, esse non dispongono, a suo avviso, di un mezzo di ricorso efficace per impugnare il livello di detti tassi.

37 Alla luce di tali considerazioni, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 30 della direttiva 2001/14 conferisca alle imprese ferroviarie il diritto di impugnare le decisioni di approvazione dei tassi unitari del diritto di base adottate dal presidente dell'ETF. Esso ritiene che un siffatto diritto potrebbe essere desunto, da un lato, dal paragrafo 2, lettera e), di tale articolo, qualora detta disposizione debba essere interpretata nel senso che essa prescrive l'ammissione delle imprese ferroviarie, in qualità di parti, al procedimento di approvazione dei tassi unitari del diritto di base. D'altro lato, laddove risulti che la decisione di approvazione poteva violare i diritti delle imprese ferroviarie, un diritto di ricorso potrebbe derivare dai paragrafi 5 e 6 del medesimo articolo.

38 È in tale contesto che il Sad Okregowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) 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 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

39 Occorre rilevare che risulta dalla decisione di rinvio che la legge in materia di trasporto ferroviario prevede, in particolare, che una delle variabili che consentono al gestore dell'infrastruttura di determinare l'importo dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura dovuti da un'impresa ferroviaria, vale a dire i tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura ferroviaria, deve essere approvata dal presidente dell'ETF.

40 Da tale decisione si evince altresì che, secondo l'ordinamento polacco, il diritto di chiedere l'annullamento di una decisione di approvazione di detti tassi è riservato alle sole persone a cui, ai sensi del codice di procedura amministrativa, viene riconosciuta la qualità di parte nel procedimento di approvazione.

41 Ne consegue che le imprese ferroviarie che, come la ricorrente nel procedimento principale, utilizzano o intendono utilizzare le infrastrutture ferroviarie non possono impugnare i tassi unitari del diritto di base stabiliti dall'organismo di regolamentazione, dal momento che non hanno la qualità di «parte», richiesta dal diritto polacco per poter proporre un ricorso giurisdizionale a tal fine. Il giudice del rinvio chiede, quindi, se l'articolo 30 della direttiva 2001/14 debba essere interpretato nel senso che la qualità di «parte» deve essere loro riconosciuta, oppure se la possibilità di proporre un siffatto ricorso debba essere loro attribuita senza neppure riconoscere loro tale qualità.

Sulla prima questione

42 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14 debba essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, deve poter partecipare a un procedimento condotto dall'organismo di regolamentazione ai fini dell'adozione di una decisione, che approva o respinge un progetto di tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura presentato da un gestore dell'infrastruttura, il che le conferirebbe la qualità di parte di un siffatto procedimento.

43 A tal riguardo, occorre rilevare che né l'articolo 30 della direttiva 2001/14 né nessun'altra sua disposizione prevedono un procedimento di approvazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura o delle variabili che consentono di determinare questi ultimi.

44 In particolare, nessuna disposizione del capo II della direttiva 2001/14, relativo ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, stabilisce un siffatto procedimento di approvazione.

45 È certo vero che l'articolo 6, paragrafo 5, di tale direttiva prevede che gli Stati membri possono richiedere un'autorizzazione preventiva per il «metodo di imputazione dei costi». Tuttavia, come risulta dagli altri paragrafi

di detto articolo, il metodo in questione è stabilito a fini contabili, nell'ambito del sostegno finanziario che gli Stati membri possono concedere ai gestori dell'infrastruttura. Esso non riguarda i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

46 Analogamente, il procedimento di autorizzazione che può essere instaurato ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2001/14, che figura nel capo III di quest'ultima, relativo all'assegnazione della capacità di infrastruttura, riguarda non la determinazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, bensì gli accordi quadro conclusi dai gestori dell'infrastruttura al fine di specificare, per un richiedente, le caratteristiche della capacità di infrastruttura chiesta.

47 Lo stesso vale per quanto riguarda l'approvazione preliminare dei piani di potenziamento della capacità, menzionata all'articolo 26 di tale direttiva, contenuto nel medesimo capo III. Se è vero che detto piano contiene previsioni relative al costo del potenziamento della capacità di infrastruttura e al suo probabile impatto sui diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, non si può, tuttavia, da ciò dedurre che esso predetermini la fissazione di tali diritti.

48 Per quanto riguarda l'articolo 30 della direttiva 2001/14, esso, da un lato, disciplina le competenze che devono essere attribuite all'organismo di regolamentazione, istituito ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, e, d'altro lato, prevede che, come risulta dal paragrafo 6 del citato articolo, le decisioni adottate da detto organismo devono poter essere sottoposte a sindacato giurisdizionale.

49 Quanto alle competenze dell'organismo di regolamentazione, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, le decisioni dei gestori dell'infrastruttura, e in particolare quelle relative al sistema di imposizione dei diritti o al livello e alla struttura dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, possono essere impugnate dinanzi a tale organismo. Il paragrafo 5 di detto articolo precisa che l'organismo di regolamentazione è tenuto a decidere su tutti i reclami di cui è investito. Inoltre, dal paragrafo 3 del citato articolo risulta che tale organismo ha il compito di garantire la conformità alle disposizioni della direttiva in parola dei diritti fissati dai gestori dell'infrastruttura e di vigilare sulle trattative tra detti gestori e le imprese ferroviarie. Al fine di assolvere a tali compiti, l'organismo di regolamentazione ha facoltà, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2001/14, di chiedere informazioni, in particolare ai gestori dell'infrastruttura.

50 Da quanto precede risulta che l'articolo 30 della direttiva 2001/14 non prevede alcun procedimento di approvazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. In particolare, i paragrafi da 2 a 5 di tale articolo non impongono ai gestori dell'infrastruttura di sottoporre i diritti per l'utilizzo della medesima che essi prevedono di percepire, o le variabili che consentono di calcolarli, all'approvazione dell'organismo di regolamentazione. Al contrario, dette disposizioni si limitano a prevedere un controllo dei diritti già fissati, come si evince, segnatamente, dal paragrafo 2 e dal paragrafo 3, prima frase, del citato articolo. Tale controllo è di competenza dell'organismo di regolamentazione, che si pronuncia nell'ambito di un ricorso oppure d'ufficio.

51 Inoltre, il sistema istituito dalla direttiva 2001/14 mira ad assicurare l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. Quest'ultimo deve far uso del sistema di imposizione dei diritti come di uno strumento di gestione. Emerge così dal considerando 12 di tale direttiva che nell'ambito stabilito dagli Stati membri i sistemi di imposizione del diritto di utilizzo e di assegnazione della capacità devono incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ad ottimizzare l'utilizzo della loro. Per rendere possibile una tale ottimizzazione, detti gestori devono

disporre di un certo grado di flessibilità, come menzionato dal considerando 20 di detta direttiva (sentenza del 28 febbraio 2013, Commissione/Germania, C-556/10, EU:C:2013:116, punto 82).

52 A tal proposito, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 introduce una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e i gestori dell'infrastruttura per quanto riguarda i sistemi di imposizione dei diritti. Infatti, spetta agli Stati membri istituire un quadro per l'imposizione dei diritti, mentre la determinazione del diritto e la sua riscossione incombono al gestore dell'infrastruttura, il quale è tenuto a garantire l'applicazione di principi uniformi, come previsto, in particolare, dall'articolo 4, paragrafi 4 e 5, della citata direttiva (sentenze del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 49, e del 28 febbraio 2013, Commissione/Germania, C-556/10, EU:C:2013:116, punto 84).

53 Spetta, quindi, 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 (sentenze del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 50, e dell'8 luglio 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punto 43).

54 Dal momento che, come risulta dalle considerazioni che precedono, la direttiva 2001/14 non prevede alcun procedimento di approvazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura o delle variabili che consentono di determinare questi ultimi, essa non può nemmeno stabilire se una persona giuridica o fisica abbia la qualità di «parte» in un siffatto procedimento.

55 Peraltro, la nozione di «parte», impiegata dal codice di procedura amministrativa, è estranea a tale direttiva. In particolare, il ricorso avverso le decisioni adottate dai gestori dell'infrastruttura, previsto dal suo articolo 30, paragrafo 2, è consentito ai «richiedenti». Quest'ultima nozione, definita all'articolo 2, lettera b), della direttiva 2001/14, comprende segnatamente ogni impresa ferroviaria titolare di una licenza.

56 Occorre inoltre rilevare che, ai fini della risposta alla prima questione, non è necessario esaminare se l'articolo 30 della direttiva 2001/14, segnatamente, i suoi paragrafi 2 e 3, osti a un procedimento di approvazione come quello previsto dal diritto polacco. In particolare, non pare necessario stabilire se, segnatamente alla luce degli obiettivi perseguiti da tale direttiva e del principio di effettività, le citate disposizioni siano contrarie all'approvazione, da parte del presidente dell'ETF, di una delle variabili che consentono al gestore dell'infrastruttura di determinare l'importo dei diritti per l'utilizzo della medesima dovuti da un'impresa ferroviaria, vale a dire i tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura ferroviaria.

57 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2001/14 deve essere interpretato nel senso che esso non disciplina il diritto di un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, di partecipare a un eventuale procedimento condotto dall'organismo di regolamentazione ai fini dell'adozione di una decisione che approva o respinge un progetto di tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura, presentato da un gestore dell'infrastruttura.

Sulla seconda questione

58 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 30, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2001/14 debba essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, deve poter impugnare, dinanzi al giudice competente, la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva i tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura, stabiliti dal gestore di tale infrastruttura.

59 Come risulta dai punti 48 e 49 della presente sentenza, il paragrafo 5 dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, espressamente richiamato dal giudice del rinvio, non rileva ai fini della risposta alla seconda questione, in quanto riguarda unicamente le competenze dell'organismo di regolamentazione. Solo il paragrafo 6 di detto articolo verte sul sindacato giurisdizionale delle decisioni adottate dal citato organismo.

60 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva 2001/14 impone agli Stati membri, in termini generali, di prevedere un ricorso giurisdizionale avverso le decisioni dell'organismo di regolamentazione e non stabilisce a chi debba essere riconosciuta la legittimazione ad agire.

61 Sebbene spetti, in linea di principio, al diritto nazionale determinare la legittimazione ad agire di una persona, il diritto dell'Unione esige tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (sentenza del 21 novembre 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

62 Incombe, dunque, agli organi giurisdizionali degli Stati membri garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti alle persone in forza del diritto dell'Unione e, nel caso di specie, della direttiva 2001/14 (v., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 38, e del 21 novembre 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000, punto 59).

63 In mancanza di una disciplina normativa dell'Unione, spetta agli Stati membri designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza delle norme del diritto dell'Unione (sentenze del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 39, e del 14 settembre 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punto 58).

64 Orbene, si deve rilevare che la direttiva 2001/14 conferisce diritti alle imprese ferroviarie.

65 Infatti, tra gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2001/14 compare, in particolare, quello consistente nell'assicurare un accesso non discriminatorio all'infrastruttura, come esposto, segnatamente, nei considerando 5 e 11 di tale direttiva. Inoltre, essa persegue l'obiettivo di garantire una concorrenza leale. Il suo considerando 16 prevede, a tal fine, che i sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e ripartizione della capacità dovrebbero consentire una concorrenza leale nella fornitura di servizi ferroviari (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punti 36 e 37).

66 Ne consegue che il gestore dell'infrastruttura deve provvedere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2001/14, 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 affinché i diritti effettivamente applicati siano conformi alle regole di cui al prospetto informativo della rete ferroviaria (sentenza del 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punto 45).

67 Viceversa, in conformità all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, le imprese ferroviarie hanno diritto, su base non discriminatoria, al pacchetto minimo di accesso nonché all'accesso ai servizi sulla linea elencati nell'allegato II a tale direttiva. L'accesso ai servizi menzionati al punto 2 del medesimo allegato deve, inoltre, essere non discriminatorio, ma può essere rifiutato se esistono alternative valide alle condizioni di mercato.

68 Occorre rilevare che tale diritto di accesso alle infrastrutture ferroviarie è integrato dalle regole in materia di imposizione contenute nel capo II della direttiva 2001/14, relativo ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, e segnatamente nel suo articolo 7. Il paragrafo 3 di quest'ultimo articolo prevede che i diritti per il pacchetto minimo di accesso, di cui all'allegato II, punto 1, a detta direttiva, e per l'accesso ai servizi sulla linea devono essere pari al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, fatti salvi i paragrafi 4 e 5 del medesimo articolo 7 e l'articolo 8 della direttiva in parola. Inoltre, per quanto riguarda l'accesso ai servizi di cui al punto 2 di tale allegato, l'articolo 7, paragrafo 7, della direttiva 2001/14 impone di tenere conto della situazione della concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari.

69 Dalle considerazioni che precedono risulta che la direttiva 2001/14, in particolare, il suo articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con il suo articolo 7, paragrafi 3 e 7, conferisce alle imprese ferroviarie che utilizzano o intendono utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, come la ricorrente nel procedimento principale, determinati diritti che devono poter essere oggetto di tutela giurisdizionale.

70 Una normativa nazionale che non prevede alcun mezzo di ricorso giurisdizionale, che consenta alle citate imprese di impugnare una decisione dell'organismo di regolamentazione idonea a ledere i diritti che sono loro conferiti dal diritto dell'Unione, è tale da rendere impossibile l'esercizio di detti diritti.

71 A ogni buon conto, è opportuno inoltre ricordare che la Corte ha già affermato che le disposizioni dell'articolo 30, paragrafi 2 e 6, della direttiva 2001/14 sono incondizionate e sufficientemente precise e sono, pertanto, dotate di efficacia diretta. 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 dell'8 luglio 2021, *Koleje Mazowieckie*, C-120/20, EU:C:2021:553, punto 58).

72 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva 2001/14 deve essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, deve poter impugnare, dinanzi al giudice competente, la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva i tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura, stabiliti dal gestore di tale infrastruttura.

Sulle spese

73 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 (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 30, paragrafo 2, lettera e), 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, deve essere interpretato nel senso che esso non disciplina il diritto di un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, di partecipare a un eventuale procedimento condotto dall'organismo di regolamentazione ai fini dell'adozione di una decisione che approva o respinge un progetto di tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura, presentato da un gestore dell'infrastruttura.

2) L'articolo 30, paragrafo 6, della direttiva 2001/14, come modificata dalla direttiva 2007/58, deve essere interpretato nel senso che un'impresa ferroviaria, la quale utilizza o intende utilizzare l'infrastruttura ferroviaria, deve poter impugnare, dinanzi al giudice competente, la decisione dell'organismo di regolamentazione che approva i tassi unitari del diritto di base per l'accesso minimo all'infrastruttura, stabiliti dal gestore di tale infrastruttura.