

La Corte di Giustizia fornisce chiarimenti sul significato di “giurisdizione” legittimata a richiedere una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’Articolo 267 TFUE

📅 18/07/2022

📌 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA

Roberto A. Jacchia
Andrea Palumbo

In data 3 maggio 2022, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-453/20, *CityRail, a.s. contro Správa železnic, státní organizace*, su una domanda pregiudiziale in merito all’interpretazione dell’articolo 288 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (“TFUE”) e degli articoli 3, 27 e 31 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, istituyente uno spazio ferroviario

europeo unico¹, e degli allegati I, II e IV della medesima.

Con la sentenza in questione, la Corte ha, in particolare, fatto luce sulla nozione di “giurisdizione” ai sensi dell’articolo 267 del TFUE, che costituisce il presupposto della ricevibilità di un rinvio pregiudiziale. Nella causa in esame, la Corte ha valutato se l’autorità nazionale che aveva effettuato il rinvio pregiudiziale

¹ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico GUUE L 343 del 14.12.2012. Così come modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016.

potesse qualificarsi come “giurisdizione”.

La domanda pregiudiziale, presentata nell’ambito di una controversia tra l’impresa ferroviaria *CityRail, a.s.* (“CityRail”), e la *Správa železnic, státní organizace* (“Správa železnic”), gestore dell’infrastruttura ferroviaria della Repubblica Ceca, riguardava le condizioni da lei fissate per l’accesso alla rete e agli impianti connessi, a partire dal 1° aprile 2020². La CityRail aveva contestato tali condizioni dinanzi all’*Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře*, che è l’Organismo nazionale di regolamentazione dell’accesso alle infrastrutture di trasporto della Repubblica Ceca, lamentandone la contrarietà alle norme della Direttiva 2012/34/UE. L’Organismo di regolamentazione, interrogatosi a sua volta sulla conformità di tali condizioni alla Direttiva 2012/34 e del diritto nazionale applicabile alla controversia principale, aveva deciso di sospendere il procedimento innanzi a sé per presentare alla Corte una serie di quesiti pregiudiziali.

In merito alla ricevibilità della propria domanda, l’Organismo aveva ritenuto di meritare la qualifica di “giurisdizione” ai sensi dell’articolo 267 del TFUE. A supporto di tale tesi, l’Organismo aveva richiamato la sentenza del 22 novembre 2012, *Westbahn Management*³, sostenendo

che in essa la Corte aveva di fatto ammesso che la *Schiene-Control Kommission* dovesse essere qualificata come “giurisdizione” in base alla medesima Direttiva⁴. Inoltre, l’Organismo aveva evidenziato che la giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza del 30 giugno 1966, *Vassen-Gobbels*⁵, elenca una serie di elementi per determinare la natura giurisdizionale del soggetto rinviante, fra cui il fondamento legale dello stesso, il suo carattere permanente, l’obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, la sua indipendenza e l’applicazione da parte sua di norme di diritto. L’Organismo aveva affermato di soddisfare tali requisiti, sottolineando la propria indipendenza e imparzialità in quanto autorità centrale istituita dal legislatore nazionale, con propri poteri di indagine ed iniziativa sulle infrazioni commesse nel proprio ambito di competenza e con il potere di adottare decisioni vincolanti, oggetto a loro volta di sindacato giurisdizionale.

Nel corso della causa sono intervenuti la Commissione Europea ed i Governi ceco e spagnolo, per contestare la posizione dell’Organismo e negare ad esso la qualificazione di “giurisdizione”.

² Ai sensi dell’articolo 3, punto 26, della direttiva 2012/34/UE.

³ Causa C -136/11 del 22.11.2012, *Westbahn Management GmbH* contro *ÖBB-Infrastruktur AG*.

⁴ L’indipendenza degli organismi emerge direttamente dall’art. 55 par. 1 della direttiva 2012/34/UE, titolato “Organismo di regolamentazione” e che dispone di conseguenza: “Ciascuno Stato membro istituisce un organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario. Fatto salvo il paragrafo 2, detto organismo è un’autorità indipendente che sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale è giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato. Esso inoltre è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell’infrastruttura, dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni, 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”.

⁵ Causa C-61/65 del 30.06.1966, *Vaassen-Göbbels*.

E' in primo luogo da rammentare che, quando si parla di legittimazione degli organi nazionali di rinvio ad adire la Corte ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, ci si riferisce unicamente ad una questione di diritto dell'Unione, e che tale potere spetta qualora essi esercitino funzioni giurisdizionali. In caso di diverse funzioni, quali quelle amministrative, la legittimazione non sussiste. La Corte ha dunque considerato che, per qualificare un organo come "giurisdizione", fosse essenziale accertare la natura specifica delle funzioni esercitate nel contesto normativo originatore del rinvio. Al riguardo, la giurisprudenza costante della Corte indica criteri funzionali e strutturali per circoscrivere la legittimazione, limitandola soltanto ad organismi responsabili di procedimenti destinati a concludersi con pronunce di carattere giurisdizionale⁶.

Nel decidere sulla ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale, la Corte ha sviluppato un'argomentazione trifasica.

In primo luogo, la Corte ha affermato che, nonostante l'Organismo presentasse i requisiti di indipendenza richiesti dalla giurisprudenza per gli organi giurisdizionali, la sua funzione di controllo settoriale e di sorveglianza dei mercati era sostanzialmente di natura amministrativa, comportando competenze estranee a quelle dei giudici. Di conseguenza, non poteva venire accolta la tesi dell'Organismo, secondo cui, per il solo fatto di soddisfare i criteri della sentenza *Vaassen-Göbbels*, e in particolare quello sull'indipendenza, esso

dovrebbe essere qualificato come "giurisdizione", essendo altresì necessario che l'organismo in effetti eserciti funzioni di natura giurisdizionale.

A tal proposito, costituivano indizi del fatto che l'Organismo esercitasse funzioni amministrative, e non già giurisdizionali, il potere di avviare procedimenti d'ufficio e quello di infliggere d'ufficio sanzioni nelle materie di sua competenza. Inoltre, l'Organismo poteva soltanto prendere posizione sui reclami presentati dagli amministrati, senza poteri di controllo sulla legittimità di una decisione. La somma di questi elementi confermava la natura amministrativa delle sue funzioni.

In secondo luogo, la Corte ha osservato che l'Organismo aveva erroneamente interpretato la portata della sentenza *Westbahn Management*. Difatti, in questa causa la Corte, investita della domanda di pronuncia pregiudiziale da parte della commissione di controllo ferroviaria austriaca, aveva applicato i criteri della sentenza *Vaassen-Göbbels*⁷ del 1966, omettendo però di valutare se le funzioni esercitate nel procedimento fossero di natura giurisdizionale. Pertanto, la sentenza *Westbahn Management* non poteva, di per sé, essere sufficiente a supportare la conclusione che l'Organismo fosse una "giurisdizione".

In terzo luogo, la Corte ha sottolineato come le decisioni dell'Organismo potessero, a loro volta, formare oggetto di un ricorso

⁶ Causa C-394/11 del 31.01.2013, *Belov*, punti 39-40; Causa C-487/19 del 06.10.2021, *W.Ž.*, punto 40.

⁷ Causa 61/65 del 30.06.1966, *Vaassen-Göbbels*, Causa C-132/20 del 29.03.2022, *Getin Noble Bank*

giurisdizionale, nel quale avrebbe assunto la veste processuale di resistente dinanzi ai giudici amministrativi. Era perciò da escludere che l'Organismo potesse assumere la imprescindibile qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco⁸.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la Corte ha concluso che l'Organismo ceco di controllo delle infrastrutture ferroviarie non potesse considerarsi una "giurisdizione" ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, conseguendone l'irricevibilità della domanda pregiudiziale.

⁸ A tal proposito, la Corte ha richiamato le seguenti pronunce: Causa C-24/92 del 30.03.1993, *Corbiau*, punto 15; Causa C-516/99 del 30.05.2002, *Schmid*, punto 36, Causa C-462/19 del 16.09.2020, *Anesco e a*, punto 37.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Andrea Palumbo

ASSOCIATE

 a.palumbo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com

