



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

12 novembre 2020\*

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2007/59/CE – Certificazione dei macchinisti – Articolo 3, lettera a) – Autorità nazionale competente – Direttiva 2004/49/CE – Articolo 16, paragrafo 1 – Autorità preposta alla sicurezza – Designazione di più autorità»

Nella causa C-796/19,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 29 ottobre 2019,

**Commissione europea**, rappresentata da W. Mölls e C. Vrignon, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Repubblica d'Austria**, rappresentata da J. Schmoll e A. Posch, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M. Ilešič (relatore), presidente di sezione, C. Lycourgos e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica d'Austria, avendo designato come «autorità competente», ai fini della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità (GU 2007, L 315, pag. 51),

\* Lingua processuale: il tedesco.

un'autorità diversa dall'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) (GU 2004, L 164, pag. 44; e rettifiche in GU 2004, L 220, pag. 16, GU 2013, L 201, pag. 75 e GU 2013, L 252, pag. 51), è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59.

## **Contesto normativo**

### *Diritto dell'Unione*

#### *Direttiva 2004/49*

2 I considerando 13 e 22 della direttiva 2004/49 così recitano:

«(13) Nell'esercitare le proprie funzioni e competenze i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie dovrebbero attuare un sistema di gestione della sicurezza che soddisfi i requisiti comunitari e contenga elementi comuni. Le informazioni sulla sicurezza e l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza dovrebbero essere sottoposte all'autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro interessato.

[...]

(22) Come parte del nuovo quadro normativo comune in materia di sicurezza ferroviaria, tutti gli Stati membri dovrebbero istituire autorità nazionali con compiti di regolamentazione e supervisione della sicurezza ferroviaria. Per agevolare la cooperazione a livello comunitario, occorrerebbe attribuire a queste autorità le stesse funzioni e competenze minime. Le autorità nazionali preposte alla sicurezza dovrebbero godere di un elevato livello di autonomia. Esse dovrebbero svolgere le proprie funzioni in modo trasparente e non discriminatorio per contribuire alla creazione di un sistema ferroviario comunitario unico e dovrebbero cooperare per coordinare i rispettivi criteri decisionali, in particolare per quanto riguarda la certificazione della sicurezza delle imprese ferroviarie che svolgono servizi di trasporto internazionale».

3 Ai sensi dell'articolo 1, la direttiva 2004/49 «è intesa a sviluppare e a migliorare la sicurezza del sistema ferroviario comunitario e a migliorare l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari mediante:

[...]

d) l'istituzione in ciascuno Stato membro di un'autorità preposta alla sicurezza e di un organismo incaricato di effettuare indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti,

[...]».

4 L'articolo 3 della direttiva succitata, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

[...]

g) “autorità preposta alla sicurezza”: l’organismo nazionale a cui sono assegnati i compiti riguardanti la sicurezza ferroviaria ai sensi della presente direttiva o qualsiasi organismo binazionale a cui gli Stati membri assegnano tali compiti per garantire un regime di sicurezza unificato per l’infrastruttura transfrontaliera specializzata;

[...]».

5 L’articolo 9, paragrafo 4, della suddetta direttiva prevede quanto segue:

«Anteriormente al 30 giugno di ogni anno tutti i gestori dell’infrastruttura e le imprese ferroviarie trasmettono all’autorità preposta alla sicurezza una relazione annuale sulla sicurezza relativa all’anno civile precedente. La relazione contiene:

- a) i dati relativi alle modalità di conseguimento degli obiettivi di sicurezza interni dell’organismo e i risultati dei piani di sicurezza;
- b) l’elaborazione degli indicatori nazionali di sicurezza, e [degli indicatori comuni di sicurezza (CSI)] di cui all’allegato I, se pertinente per l’organismo che trasmette la relazione;
- c) i risultati degli audit di sicurezza interni;
- d) le osservazioni in merito alle carenze e al malfunzionamento delle operazioni ferroviarie e della gestione dell’infrastruttura che possano rivestire un interesse per l’autorità preposta alla sicurezza».

6 L’articolo 10, paragrafi 3 e 4, della medesima direttiva così recita:

«3. L’autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro in cui l’impresa ferroviaria inizia la propria attività rilascia la certificazione a norma del paragrafo 2.

La certificazione rilasciata a norma del paragrafo 2 deve specificare il tipo e la portata delle attività ferroviarie in oggetto. La certificazione rilasciata a norma del paragrafo 2, lettera a), è valida in tutto il territorio della Comunità per le attività di trasporto ferroviario equivalenti.

4. L’autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro in cui l’impresa ferroviaria intende effettuare servizi supplementari di trasporto ferroviario rilascia la certificazione nazionale aggiuntiva necessaria a norma del paragrafo 2, lettera b)».

7 L’articolo 16 della direttiva 2004/49, intitolato «Compiti», al paragrafo 1 così dispone:

«Ciascuno Stato membro istituisce un’autorità preposta alla sicurezza. Tale autorità può essere il ministero responsabile dei trasporti ed è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell’infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante».

8 Il paragrafo 2 di tale articolo 16 elenca i compiti minimi incombenti all’autorità preposta alla sicurezza di cui al paragrafo 1 dello stesso articolo.

- 9 L'articolo 18 della suddetta direttiva, intitolato «Relazione annuale», prevede quanto segue:
- «Ogni anno l'autorità preposta alla sicurezza pubblica una relazione annuale sulle attività svolte nell'anno precedente e la trasmette all'Agenzia [dell'Unione europea per le ferrovie] entro il 30 settembre. La relazione contiene informazioni circa:
- a) l'evoluzione della sicurezza ferroviaria, compresa una sintesi a livello nazionale dei CSI definiti nell'allegato I;
- [...]».
- 10 L'articolo 25 della direttiva in parola, intitolato «Raccomandazioni in materia di sicurezza», ai paragrafi 2 e 3 così dispone:
- «2. Le raccomandazioni sono indirizzate all'autorità preposta alla sicurezza e, se il loro carattere lo richiede, ad altri organismi o autorità dello Stato membro o ad altri Stati membri. Gli Stati membri e le rispettive autorità preposte alla sicurezza adottano le misure necessarie per garantire che si tenga debitamente conto delle raccomandazioni in materia di sicurezza emanate dagli organismi investigativi e che, ove opportuno, esse si traducano in misure concrete.
3. L'autorità preposta alla sicurezza e le altre autorità od organismi o, se del caso, gli altri Stati membri destinatari delle raccomandazioni comunicano all'organismo investigativo almeno ogni anno le misure adottate o previste in rapporto alla raccomandazione».
- 11 L'allegato I della medesima direttiva riporta gli indicatori comuni di sicurezza che devono essere comunicati dalle autorità preposte alla sicurezza alla Commissione.

*Direttiva 2007/59*

- 12 I considerando 17 e 19 della direttiva 2007/59 così recitano:
- «(17) A garanzia della necessaria uniformità e trasparenza è opportuno che la Comunità definisca un modello di certificazione unico, reciprocamente riconosciuto dagli Stati membri, che attesti il possesso di alcuni requisiti minimi, delle qualifiche professionali e delle conoscenze linguistiche dei macchinisti, lasciando alle competenti autorità degli Stati membri la responsabilità del rilascio delle licenze ed alle imprese ferroviarie e ai gestori dell'infrastruttura quella del rilascio di un certificato complementare armonizzato.
- [...]
- (19) Il complesso delle informazioni contenute in licenze, certificati complementari armonizzati e nei relativi registri dovrebbe essere utilizzato dalle autorità preposte alla sicurezza per agevolare la valutazione del processo di certificazione del personale prevista dagli articoli 10 e 11 della direttiva 2004/49/CE ed accelerare il rilascio dei certificati di sicurezza previsti da detti articoli».
- 13 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2007/59:
- «La presente direttiva stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario della Comunità. Stabilisce i compiti che incombono alle autorità competenti degli Stati membri, ai macchinisti e agli altri soggetti operanti nel settore, con particolare riferimento alle imprese ferroviarie, ai gestori delle infrastrutture ed ai centri di formazione».

14 L'articolo 3 della direttiva succitata, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

a) “autorità competente”: l'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49/CE;

[...]».

15 L'articolo 5 della medesima direttiva, intitolato «Misure antifalsificazione», prevede quanto segue:

«Le autorità competenti e gli organi emittenti prendono tutti i provvedimenti necessari per evitare i rischi di falsificazione di licenze e certificati e di manipolazioni non autorizzate dei registri di cui all'articolo 22».

16 L'articolo 19 della direttiva 2007/59, intitolato «Compiti dell'autorità competente», al paragrafo 1 stabilisce quanto segue:

«L'autorità competente svolge i seguenti compiti in modo trasparente e non discriminatorio:

a) rilascia e aggiorna le licenze e rilascia i duplicati conformemente agli articoli 6 e 14;

b) effettua esami e/o controlli periodici conformemente all'articolo 16, paragrafo 1;

c) sospende e ritira le licenze e informa l'organo emittente delle richieste di sospensione motivata dei certificati conformemente all'articolo 29;

[...]».

17 L'articolo 22 della direttiva in parola prescrive diversi obblighi cui le autorità competenti devono in particolare adempiere, in materia di registri e di scambio di dati.

### ***Diritto austriaco***

18 Il Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (legge federale relativa alle ferrovie, al materiale rotabile ferroviario e al traffico ferroviario) (BGBl. 60/1957), quale modificato (in prosieguo: l'«Eisenbahngesetz 1957»), ha affidato, in linea di principio, al Ministro federale dei Trasporti, dell'Innovazione e della Tecnologia (in prosieguo: il «Ministro») i compiti dell'autorità preposta alla sicurezza, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2004/49.

19 L'articolo 130 dell'Eisenbahngesetz 1957, contenuto nel capo 9 della stessa legge, relativo ai «macchinisti», stabilisce una competenza derogatoria per quanto riguarda questi ultimi. Tale articolo così recita:

«(1) La competenza in materia di rilascio di una licenza, di aggiornamento dei dati di una licenza, di rinnovo di una licenza o di rilascio di un duplicato della licenza, nonché di ritiro di una licenza e di sospensione di una licenza, spetta alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Essa deve applicare l'[Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (legge generale del 1991 sul procedimento amministrativo) (BGBl. 51/1991), quale modificato], nell'ambito del procedimento amministrativo.

(2) Il [Ministro] può impartire alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH istruzioni riguardanti l'esercizio delle sue competenze. Nelle materie di cui al paragrafo 1, il [Ministro] è l'autorità superiore di riferimento, ai sensi degli articoli 5 e 68 della legge generale del 1991 sul procedimento amministrativo, quale modificata».

20 Gli articoli 3, 4, 6 e 10 del Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (legge federale sulla creazione di una società di finanziamento delle infrastrutture ferroviarie) (BGBl. 201/1996) sono del seguente tenore:

«Compiti

Articolo 3

1. Alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH incombono, in particolare, i seguenti compiti:

[...]

- 3) l'esecuzione di tutte le operazioni e le attività necessarie allo sviluppo e al miglioramento non discriminatori del settore ferroviario, nonché delle nuove tecnologie ferroviarie sulla rete ferroviaria, l'esecuzione di tutte le operazioni e le attività connesse che contribuiscono a migliorare il risultato della Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, la partecipazione al coordinamento di tutte le misure di ricerca e di sviluppo nel settore ferroviario;
- 4) l'esecuzione di tutte le operazioni e le attività di un organismo di controllo accreditato (organismo designato) nel settore ferroviario;
- 5) in seguito al trasferimento da parte di un'impresa di infrastruttura ferroviaria, il compito di un organismo preposto alla determinazione dei diritti conformemente al capo 6 dell'Eisenbahngesetz 1957;
- 6) la gestione della commissione di esperti ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 4, dell'Eisenbahngesetz 1957;
- 7) l'esercizio della competenza conformemente all'articolo 130 dell'Eisenbahngesetz 1957;
- 8) l'espletamento dei compiti connessi alla creazione e alla gestione di registri, quali trasferiti alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH conformemente all'Eisenbahngesetz 1957, o a un provvedimento adottato in applicazione di tale legge;

[...]

Gestione delle partecipazioni

Articolo 4

La gestione delle partecipazioni nella Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH è assicurata in nome dello Stato federale dal [Ministro]. Quest'ultimo ha il diritto di impartire alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH istruzioni generali relative all'esecuzione dei suoi compiti ai sensi della presente legge federale e di chiedere informazioni sulla sua attività. Lo Statuto della società deve prevedere che gli organi siano soggetti all'obbligo di seguire tali istruzioni e di fornire informazioni.

[...]

## Spese della Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

### Articolo 6

La Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH deve essere gestita in modo economico, prudente e conforme al suo obiettivo. Lo Stato federale è tenuto a sostenere i costi relativi al personale e i costi materiali della Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, nella misura in cui tali costi derivino dall'esecuzione dei compiti affidatili dalla presente legge federale e non possono essere assunti da terzi. La Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH deve predisporre un piano di finanziamento annuale a tal fine e deve ottenere il consenso del Ministro federale delle Finanze e del [Ministro].

[...]

Esenzione da imposte

### Articolo 10

1. La Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH è esentata dalle imposte fissate dalle leggi federali, ad eccezione dell'imposta sulla cifra d'affari, delle spese giudiziarie e delle spese legate all'amministrazione giudiziaria, nonché delle imposte legate all'amministrazione federale, nella misura in cui tali imposte e spese risultino dall'esecuzione dei compiti incombenti a tale società in forza della presente legge federale.

[...]».

- 21 L'articolo 20 del Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (legge sulle società a responsabilità limitata) (RGrBl. 58/1906) così recita:

«(1) Per quanto riguarda la portata del loro potere di rappresentanza della società, gli amministratori sono tenuti nei suoi confronti a rispettare tutte le restrizioni previste dallo Statuto, dai verbali dei soci, o da un'ingiunzione del consiglio di sorveglianza, di natura vincolante per gli amministratori.

[...]».

### **Procedimento precontenzioso**

- 22 Con lettera di diffida del 20 novembre 2015, la Commissione ha comunicato alla Repubblica d'Austria di nutrire dubbi quanto alla compatibilità con le disposizioni della direttiva 2007/59, in particolare con l'articolo 3, lettera a), della medesima, della designazione come autorità competente ai fini di tale direttiva di un ente diverso dall'autorità competente di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49.
- 23 Nella sua risposta del 22 gennaio 2016 alla lettera di diffida summenzionata, la Repubblica d'Austria ha affermato che la normativa in questione era conforme al diritto dell'Unione. Essa ha in particolare sottolineato che, conformemente al principio di autonomia istituzionale degli Stati membri, la direttiva 2007/59 non ostava a che tale Stato membro incaricasse un organismo federale, quale la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, dell'esecuzione, sotto la vigilanza del Ministro, di taluni compiti incombenti all'autorità competente, ai sensi della stessa direttiva.
- 24 Ritenendo insoddisfacenti le risposte di tale Stato membro, la Commissione ha inviato al medesimo, il 28 aprile 2017, un parere motivato, nel quale manteneva l'addebito formulato nella sua lettera di diffida.

- 25 La Repubblica d’Austria ha risposto al suddetto parere motivato con lettera del 21 giugno 2017, nella quale tale Stato membro ha essenzialmente ribadito la posizione espressa nella sua risposta del 22 gennaio 2016 alla lettera di diffida della Commissione.
- 26 Non soddisfatta delle risposte della Repubblica d’Austria, la Commissione ha presentato il ricorso di cui trattasi.

## **Sul ricorso**

### *Argomenti delle parti*

- 27 La Commissione evidenzia che l’articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59 definisce l’autorità competente ai fini della stessa direttiva come «l’autorità preposta alla sicurezza di cui all’articolo 16 della direttiva 2004/49/CE». Da ciò essa deduce che solo a tale autorità gli Stati membri possono affidare i compiti dell’autorità competente ai fini della direttiva 2007/59, non avendo il legislatore nazionale la libertà di designare un altro organismo a tal fine.
- 28 Orbene, mentre la Repubblica d’Austria avrebbe designato il Ministro come «autorità preposta alla sicurezza» ai fini della direttiva 2004/49, sarebbe la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH a essere l’«autorità competente» ai fini della direttiva 2007/59, in particolare per lo svolgimento dei compiti affidati a tale autorità ed elencati all’articolo 19, paragrafo 1, lettere da a) a c), di quest’ultima direttiva.
- 29 Ciò premesso, secondo la Commissione, la Repubblica d’Austria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza della direttiva 2007/59.
- 30 Tale istituzione ritiene, al riguardo, che gli argomenti avanzati dalla Repubblica d’Austria per dimostrare la conformità della trasposizione effettuata da tale Stato membro alla direttiva 2007/59 debbano essere respinti.
- 31 In primo luogo, non potrebbe essere accolto l’argomento secondo il quale l’articolo 16 della direttiva 2004/49 non impone che i compiti dell’autorità preposta alla sicurezza siano affidati a un’unica autorità.
- 32 Anzitutto, il legislatore dell’Unione, all’articolo 1, lettera d), e all’articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/49, avrebbe impiegato la forma singolare per designare l’autorità preposta alla sicurezza. Analogamente, l’articolo 3, lettera g), di tale direttiva definirebbe, impiegando la forma singolare, l’«autorità preposta alla sicurezza» come l’«organismo nazionale» a cui sono assegnati i compiti riguardanti la sicurezza ferroviaria ai sensi della direttiva in parola. L’articolo 16, paragrafo 2, della medesima direttiva andrebbe nello stesso senso, poiché prevedrebbe che all’«autorità preposta alla sicurezza» incombono i compiti ivi elencati. È vero che la direttiva 2004/49 si riferirebbe in alcune delle sue disposizioni, impiegando la forma plurale, alle «autorità preposte alla sicurezza». Si dovrebbe tuttavia constatare che, così facendo, essa farebbe riferimento collettivamente alle autorità preposte alla sicurezza di tutti gli Stati membri.
- 33 Inoltre, il contesto nel quale le disposizioni in questione si inseriscono confermerebbe che la forma singolare è stata scelta intenzionalmente dal legislatore dell’Unione e che non esiste alcun margine che consenta di ripartire i compiti tra più autorità. L’articolo 10, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/49, infatti, assocerebbe sistematicamente uno Stato membro a un’autorità preposta alla sicurezza. Parimenti, l’articolo 25, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva distinguerebbe, per ciascuno Stato membro, «[l]’autorità preposta alla sicurezza» dagli «altri organismi o autorità». Lo stesso varrebbe per l’articolo 18 della medesima direttiva, il quale prevede che «l’autorità preposta alla sicurezza» pubblica

«una relazione» annuale sulle «[sue]» attività svolte nell'anno precedente e la trasmette all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie. Tale relazione dovrebbe contenere un quadro d'insieme pertinente della situazione nello Stato membro interessato.

- 34 Infine, l'interpretazione letterale e contestuale delle disposizioni di cui trattasi dovrebbe tener conto in misura prevalente del testo dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59, il quale richiede che l'«autorità competente», ai sensi di tale direttiva, sia «l'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49/CE», e, pertanto, basarsi necessariamente sulla premessa secondo cui i compiti elencati nello stesso articolo 16 sono garantiti da un'unica autorità, la quale dovrebbe altresì garantire i compiti dell'autorità preposta alla sicurezza ai fini della direttiva 2007/59.
- 35 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica d'Austria secondo il quale l'articolo 35 della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU 2009, L 211, pag. 55), e l'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32), imporrebbero rispettivamente agli Stati membri di designare «un'unica autorità nazionale di regolamentazione» e di istituire un «organismo di regolamentazione nazionale unico», cosicché, a contrario, occorrerebbe ritenere che la direttiva 2004/49, la quale non contiene simili aggettivi qualificativi, consenta la designazione di più autorità, la Commissione replica che, poiché le disposizioni in questione hanno sostituito disposizioni anteriori che prevedevano la designazione di vari organi o organismi distinti, era necessario far emergere chiaramente tali distinzioni rispetto agli atti così modificati.
- 36 In terzo luogo, quanto all'argomento della Repubblica d'Austria vertente sulla possibilità, per gli Stati membri, in assenza di requisiti specifici nel diritto dell'Unione, di applicare le loro norme nazionali in sede di attuazione del diritto dell'Unione, la Commissione sostiene che la direttiva 2007/59 prevede in realtà simili requisiti specifici. Inoltre, la circostanza che la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH sia una società direttamente istituita dalla legislazione federale, le cui partecipazioni sono gestite dal Ministro, e che svolge compiti per lo Stato federale in stretta collaborazione e sotto il controllo del Ministro nella sua veste di autorità preposta alla sicurezza competente a livello centrale, confermerebbe l'esistenza di due autorità distinte. Pertanto, il Ministro non sarebbe l'autorità stessa, bensì l'autorità superiore di riferimento, ai sensi degli articoli 5 e 68 della legge generale del 1991 sul procedimento amministrativo, come modificata, vale a dire quella che, da un lato, statuisce sui «conflitti di competenza tra autorità», e, dall'altro, ha il diritto di annullare, modificare o dichiarare tamquam non essent le decisioni delle autorità a essa subordinate, in casi molto limitati. Si dovrebbe pertanto concludere che tali autorità sono «altre autorità».
- 37 La Repubblica d'Austria contesta l'inadempimento dedotto.
- 38 Essa osserva, in primo luogo, che le direttive 2004/49 e 2007/59 menzionano, impiegando la forma plurale, le «autorità preposte alla sicurezza» e le «autorità competenti» degli Stati membri. A tale riguardo, l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/49 non osterebbe all'assegnazione di compiti multipli a più autorità, atteso che tale articolo dispone unicamente che un'«autorità preposta alla sicurezza» è tenuta a garantire un insieme di compiti in materia di sicurezza ferroviaria. Inoltre, l'obbligo, per l'autorità preposta alla sicurezza, di pubblicare una relazione annuale sulle sue attività, previsto all'articolo 18 della direttiva 2004/49, non escluderebbe che varie autorità elaborino, in maniera coordinata, una simile relazione unica.

- 39 In secondo luogo, tale Stato membro fa riferimento alle differenze tra la terminologia impiegata nella direttiva 2004/49, da un lato, e nelle direttive 2009/72 e 2012/34, dall'altro, direttive queste ultime che prevedono rispettivamente l'istituzione di «un'unica autorità nazionale di regolamentazione» e di un «organismo di regolamentazione nazionale unico», per sostenere che la direttiva 2004/49 dovrebbe essere interpretata, a contrario, nel senso che consente la designazione di più autorità.
- 40 In terzo luogo, negli Stati membri dotati di una struttura federale potrebbe essere necessario, per ragioni di organizzazione dello Stato o di ripartizione nazionale delle competenze, far eseguire taluni compiti in modo decentralizzato. Occorrerebbe, al riguardo, osservare i principi di autonomia istituzionale degli Stati membri, di proporzionalità e di sussidiarietà, i quali imporrebbero alla Commissione di rispettare le normative nazionali consolidate nonché la struttura e il funzionamento degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.
- 41 Non potrebbe quindi essere censurata la soluzione organizzativa scelta dalla Repubblica d'Austria nell'ambito della trasposizione delle direttive 2004/49 e 2007/59, consistente nell'affidare compiti al Ministro, in quanto autorità centrale preposta alla sicurezza competente per tutto il territorio austriaco, e nell'affidare alla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, subordinata al Ministro, l'esecuzione dei compiti operativi connessi alla certificazione dei macchinisti. Ciò varrebbe a fortiori in quanto la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH è una società direttamente istituita da una legge federale, le cui partecipazioni sono gestite dal Ministro, i cui costi in materia di personale e di materiale sono a carico dello Stato federale e il cui ambito di attività è disciplinato per legge. Inoltre, la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH sarebbe, sotto vari profili, vincolata dalle istruzioni del Ministro.

### *Giudizio della Corte*

- 42 La Commissione contesta alla Repubblica d'Austria il fatto di aver violato l'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59, avendo designato come «autorità competente», ai fini dell'applicazione di tale direttiva, un'autorità diversa dall'«autorità preposta alla sicurezza» di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49.
- 43 È pacifico, nel caso di specie, che, in tale Stato membro, l'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49 è il Ministro, mentre l'«autorità competente», che è stata designata per svolgere taluni compiti previsti, in particolare, all'articolo 19, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva 2007/59, è la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, società istituita da una legge federale.
- 44 L'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59 definisce l'«autorità competente» come «l'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49/CE».
- 45 Al fine di stabilire se, come sostiene la Repubblica d'Austria, le disposizioni summenzionate consentano a uno Stato membro di affidare ad autorità distinte i compiti assegnati rispettivamente all'«autorità competente» e all'«autorità preposta alla sicurezza» dalle direttive in parola, occorre tener conto non soltanto della formulazione delle disposizioni in questione, ma anche del loro contesto, degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte e, eventualmente, della loro genesi (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, *Nederlands Uitgeversverbond e Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Anzitutto, per quanto riguarda il tenore letterale delle disposizioni di cui trattasi, l'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59 indica che l'autorità competente, ai fini di tale direttiva, è l'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49.

- 47 Tale articolo 16 prevede l'istituzione, da parte di ciascuno Stato membro, di «un'autorità preposta alla sicurezza», che, secondo lo stesso articolo, può essere il ministero responsabile dei trasporti. La nozione di «autorità preposta alla sicurezza», ai fini di tale direttiva, è specificamente definita all'articolo 3, lettera g), della medesima come «l'organismo nazionale a cui sono assegnati i compiti riguardanti la sicurezza ferroviaria ai sensi [di detta] direttiva o qualsiasi organismo binazionale a cui gli Stati membri assegnano tali compiti per garantire un regime di sicurezza unificato per l'infrastruttura transfrontaliera specializzata».
- 48 Dal combinato disposto dell'articolo 3, lettera g), e dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/49, e in particolare dall'impiego, da parte del legislatore dell'Unione, da un lato, della forma singolare per designare l'autorità preposta alla sicurezza e, dall'altro, dall'aggettivo qualificativo «nazionale» a essa collegato, risulta quindi che le disposizioni in questione prevedono la designazione, in ciascuno Stato membro, di un solo organismo nazionale cui sono assegnati i compiti riguardanti la sicurezza ferroviaria, sebbene due Stati membri possano, eventualmente, assegnare la realizzazione di tali compiti a un organismo binazionale.
- 49 L'interpretazione suesposta è avvalorata dall'impiego sistematico della direttiva 2004/49, da cui risulta che le informazioni sulla sicurezza ferroviaria nell'Unione devono, in ciascuno Stato membro, essere comunicate in modo centralizzato a un'unica autorità preposta alla sicurezza, incaricata del rilascio delle certificazioni richieste o ancora dell'elaborazione e della pubblicazione di indicatori di sicurezza per lo Stato membro interessato.
- 50 In tal senso, anzitutto, l'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva 2004/49, letto alla luce del considerando 13 di tale direttiva, prevede che tutti i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie debbano trasmettere all'«autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro interessato» una relazione annuale contenente informazioni sulla sicurezza e sull'attuazione del sistema di gestione della sicurezza, relazione di sicurezza che comprende, in particolare, l'elaborazione degli indicatori «nazionali» di sicurezza.
- 51 Poi, ai sensi dell'articolo 10, paragrafi 3 e 4, della direttiva succitata, è «l'autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro» in cui l'impresa ferroviaria inizia la propria attività o intende effettuare servizi di trasporto ferroviario supplementari a rilasciare le certificazioni richieste.
- 52 Infine, conformemente all'articolo 18 della direttiva 2004/49, l'autorità preposta alla sicurezza pubblica, ogni anno, una relazione annuale sulle attività svolte nell'anno precedente, la quale contiene in particolare, a termini della lettera a) di tale articolo, una «sintesi a livello nazionale» degli indicatori comuni di sicurezza definiti nell'allegato I della stessa direttiva.
- 53 Si può altresì sottolineare che l'interpretazione fondata sul tenore letterale delle disposizioni in questione, ricordata al punto 48 della presente sentenza, trova sostegno anche nei lavori legislativi che hanno preceduto sia l'adozione della direttiva 2004/49 sia quella della direttiva 2007/59.
- 54 In tal senso, da un lato, la relazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza [COM(2002) 21 definitivo], che ha preceduto l'adozione della direttiva 2004/49, recitava, nella sezione dedicata alle autorità nazionali preposte alla sicurezza, che, «[l]e direttive attualmente in vigore prevedono che la regolamentazione della sicurezza sia affidata a organismi di diverso tipo. (...) A lungo termine, ciò non è compatibile con l'esercizio di una funzione di regolamentazione nel campo della sicurezza. (...) una gestione corretta e trasparente impone un trattamento equo di tutti i soggetti del settore sotto l'egida di un'autorità pubblica. Per agevolare il coordinamento della regolamentazione della sicurezza a livello

europeo è necessario armonizzare le strutture degli Stati membri. (...) Per la stessa ragione è importante accentrare in un unico organismo tutte le principali funzioni di regolamentazione in materia di sicurezza, quali l'adozione di norme vincolanti».

- 55 Dall'altro lato, la relazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla certificazione del personale viaggiante addetto alla guida di locomotori e treni sulla rete ferroviaria della Comunità [COM(2004) 142 definitivo], che ha preceduto l'adozione della direttiva 2007/59, indica che la scelta di designare l'autorità preposta alla sicurezza come autorità incaricata di emettere la licenza è stata fatta «[p]er garantire la massima coerenza al quadro normativo comunitario in materia di sicurezza ferroviaria».
- 56 Occorre infine sottolineare che l'interpretazione accolta al punto 48 della presente sentenza risulta conforme all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2004/49. Invero, come rilevato al punto 55 della presente sentenza, tale direttiva mira, in particolare, ad accentrare in un unico organismo le principali funzioni di regolamentazione in materia di sicurezza ferroviaria, il che consente, conformemente all'articolo 1 della suddetta direttiva, di sviluppare e migliorare la sicurezza del sistema ferroviario.
- 57 Gli argomenti avanzati dalla Repubblica d'Austria per contestare l'interpretazione delle disposizioni in questione, illustrata ai punti da 44 a 55 della presente sentenza, non possono essere accolti.
- 58 In primo luogo, è necessario constatare che la circostanza, rilevata dalla Repubblica d'Austria, che varie disposizioni delle direttive 2004/49 e 2007/59 menzionino, nella forma plurale, le «autorità preposte alla sicurezza» e le «autorità competenti» degli Stati membri non può essere decisiva, giacché tali disposizioni si riferiscono manifestamente, in maniera congiunta, ad autorità di questo tipo nei diversi Stati membri dell'Unione. Ciò vale, da un lato, per il considerando 22 della direttiva 2004/49, che fa riferimento alla necessità che «tutti gli Stati membri [istituiscano] autorità nazionali con compiti di regolamentazione e supervisione della sicurezza ferroviaria», o ancora per l'allegato I della stessa direttiva, che menziona «[i]ndicatori comuni di sicurezza [che] devono essere comunicati (...) dalle autorità preposte alla sicurezza», i quali sono oggetto, conformemente all'articolo 18 della suddetta direttiva, di una sintesi «a livello nazionale». Dall'altro lato, per quanto riguarda le disposizioni della direttiva 2007/59, il considerando 17 della stessa fa riferimento alle «competenti autorità degli Stati membri», mentre il considerando 19 rinvia, genericamente, alle autorità preposte alla sicurezza istituite dalla direttiva 2004/49. Allo stesso modo, gli articoli 1, 5 e 22 della direttiva 2007/59 si limitano a menzionare i compiti che incombono alle «autorità competenti degli Stati membri» e alle «autorità competenti».
- 59 In secondo luogo, la circostanza, invocata dalla Repubblica d'Austria, che il legislatore dell'Unione avrebbe avuto cura di precisare, in altri strumenti di diritto derivato, il carattere «unico» delle autorità che devono essere istituite in applicazione di tali strumenti, è del tutto irrilevante ai fini dell'interpretazione delle direttive 2004/49 e 2007/59.
- 60 In terzo luogo, relativamente all'argomento vertente sui principi di autonomia istituzionale degli Stati membri, di proporzionalità e di sussidiarietà, è sufficiente constatare che, se è pur vero che dall'articolo 288 TFUE si evince che gli Stati membri, nella trasposizione di una direttiva, dispongono di un ampio margine discrezionale quanto alla scelta delle modalità e dei mezzi destinati a garantirne l'attuazione, tale libertà nulla toglie tuttavia all'obbligo, per ciascuno degli Stati membri destinatari, di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva in questione, conformemente all'obiettivo che essa persegue (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

- 61 Ciò posto, l'autonomia istituzionale di cui godono gli Stati membri nell'organizzazione e nella strutturazione delle autorità di regolamentazione istituite in applicazione di una direttiva deve essere esercitata nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi stabiliti dalla stessa (v., per analogia, sentenza del 19 ottobre 2016, Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Orbene, come emerge dai punti da 44 a 55 della presente sentenza, l'obbligo, per ciascuno Stato membro, di designare un'unica autorità preposta alla sicurezza, ai fini della direttiva 2004/49, la quale deve essere considerata l'«autorità competente», ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59, risulta dalle disposizioni in questione di tali direttive.
- 63 Tenuto conto di un simile obbligo, è irrilevante, nel caso di specie, la circostanza che la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH sia, come sostiene la Repubblica d'Austria, subordinata al Ministro. Quand'anche così fosse, infatti, un rapporto di subordinazione del genere tra due enti dotati di personalità giuridica distinta non può garantire una corretta trasposizione dell'obbligo ricordato al punto precedente della presente sentenza.
- 64 Alla luce dell'insieme delle considerazioni suesposte, si deve accogliere il ricorso della Commissione e dichiarare che la Repubblica d'Austria, avendo designato come «autorità competente», ai fini della direttiva 2007/59, un'autorità diversa dall'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59.

### **Sulle spese**

- 65 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 66 La Repubblica d'Austria, rimasta soccombente, deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle della Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La Repubblica d'Austria, avendo designato come «autorità competente», ai fini della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, un'autorità diversa dall'autorità preposta alla sicurezza di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 3, lettera a), della direttiva 2007/59.**
- 2) **La Repubblica d'Austria è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle della Commissione europea.**

Firme