Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 23 gennaio 2018 [1]

Causa C-530/16

Commissione europea
contro

Repubblica di Polonia

«Inadempimento – Direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie – Articolo 21, paragrafo 1 – Indipendenza dell'organismo investigativo per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali – Indipendenza da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria e soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo – Indipendenza dal Ministro dei Trasporti»

I. Introduzione

1. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49/CE (in prosieguo: la «direttiva sulla sicurezza delle ferrovie») [2], le indagini relative a determinati incidenti e inconvenienti sono condotte da un organismo investigativo permanente. Nello svolgimento dei propri compiti, tale organismo deve godere di indipendenza rispetto a una serie di soggetti elencati nella citata disposizione, tra cui qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria e soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti ad esso assegnati.

2. La Commissione europea ritiene che la Repubblica di Polonia non si sia conformata a tali requisiti. Essa adduce l'assenza di indipendenza dell'organismo investigativo polacco rispetto all'impresa ferroviaria e al gestore dell'infrastruttura. Tale posizione si basa sugli stretti legami che esistono tra il suddetto organismo e il Ministro per l'Infrastruttura e la Costruzione responsabile dei Trasporti (in prosieguo: il «Ministro»), che esercita un controllo effettivo tanto sul gestore dell'infrastruttura, quanto sull'impresa ferroviaria.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 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 (in prosieguo: la «direttiva sulla sicurezza delle ferrovie» (GU 2004, L 164, pag. 44).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione europea

3. Il considerando 23 della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie afferma che «[i]ncidenti ferroviari gravi accadono raramente, ma possono avere conseguenze disastrose e alimentare le preoccupazioni dell'opinione pubblica in merito alla sicurezza del sistema ferroviario. Tutti siffatti incidenti dovrebbero essere pertanto oggetto di un'indagine di sicurezza per scongiurare il ripetersi di tali eventi e i risultati di tali indagini dovrebbero essere resi pubblici (…)».

4. Ai sensi del considerando 24, «[l]'indagine di sicurezza dovrebbe essere separata dall'indagine giudiziaria relativa allo stesso inconveniente, pur godendo dell'accesso alle prove e alle testimonianze. Detta indagine dovrebbe essere condotta da un organismo permanente, indipendente dai soggetti del settore ferroviario. Tale organismo dovrebbe funzionare in modo tale da evitare qualsiasi conflitto di interessi o eventuale coinvolgimento nelle cause degli eventi oggetto di indagine; in particolare, la sua indipendenza funzionale non dovrebbe essere compromessa dal fatto che è strettamente connesso con l'autorità nazionale preposta alla sicurezza o con l'ente di regolamentazione delle ferrovie a fini di organizzazione e di struttura giuridica (…)».

5. Il capo IV della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie si occupa dell'autorità preposta alla sicurezza. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, «[c]iascuno 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».

6. Il capo V, contenente gli articoli da 19 a 25, si occupa delle indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti. Il primo paragrafo dell'articolo 19 impone agli Stati membri di provvedere affinché, «dopo incidenti gravi nel sistema ferroviario, siano svolte dall'organismo investigativo (…) indagini finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti». Il secondo paragrafo conferisce all'organismo investigativo discrezionalità quanto alla decisione di effettuare o meno indagini «sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in condizioni leggermente diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi».

7. L'articolo 21 della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie stabilisce regole in merito all'organismo investigativo:

«1. Ciascuno Stato membro provvede affinché le indagini sugli incidenti e gli inconvenienti di cui all'articolo 19 siano svolte da un organismo permanente, che comprende almeno un investigatore in grado di assolvere la funzione di investigatore incaricato in caso di incidente o di inconveniente. Per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali tale organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo. È altresì indipendente funzionalmente dall'autorità preposta alla sicurezza e da qualsiasi ente di regolamentazione delle ferrovie.

2. L'organismo investigativo assolve i propri compiti in piena autonomia rispetto agli organismi indicati al paragrafo 1 e ottiene a tal fine sufficienti risorse. Gli investigatori godono di uno status che conferisce loro le garanzie di indipendenza necessarie.

(…)

4. Oltre ai compiti assegnatigli dalla presente direttiva, l'organismo investigativo può indagare su eventi diversi dagli incidenti ed inconvenienti ferroviari, purché tali indagini non compromettano la sua indipendenza.

(…)».

8. L'articolo 23 enuncia gli obblighi in materia di relazione. In particolare, l'articolo 23, paragrafo 1, stabilisce che «[l]'indagine su un incidente o un inconveniente di cui all'articolo 19 è oggetto di una relazione redatta in forma appropriata rispetto alla tipologia e alla gravità dell'evento e alla pertinenza dei risultati dell'indagine. La relazione precisa la finalità dell'indagine a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, e contiene, se del caso, raccomandazioni in materia di sicurezza».

B. Diritto polacco

9. L'articolo 28a della Ustawa o transporcie kolejowym (legge sul trasporto ferroviario) del 28 marzo 2003, applicabile all'epoca dei fatti, disciplinava l'istituzione e il funzionamento dell'organismo investigativo, la Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Commissione nazionale per le indagini sugli incidenti ferroviari; in prosieguo: la «PKBWK»), nei seguenti termini:

«1. Sotto la responsabilità del Ministro dei Trasporti, la Commissione nazionale permanente per le indagini sugli incidenti ferroviari [PKBWK] svolge le proprie attività in modo indipendente, conducendo indagini su incidenti gravi, incidenti e inconvenienti (…).

2. La PKBWK svolge le proprie attività in nome del Ministro dei Trasporti.

3. La PKBWK è composta da quattro membri permanenti, tra cui un direttore, un direttore supplente e un segretario.

4. La PKBWK può altresì essere composta da membri ad hoc scelti dal presidente della PKBWK per partecipare al procedimento sulla base di un elenco fornito dal Ministro dei Trasporti.

(…)

6. Il direttore della PKBWK è nominato e revocato dal Ministro dei Trasporti.

7. Il direttore supplente e il segretario sono nominati e revocati dal Ministro dei Trasporti, su richiesta del direttore della PKBWK.

8. I membri della PKBWK sono nominati e revocati dal Ministero dei Trasporti, su proposta del presidente della PKBWK.

9. Su richiesta della PKBWK, deliberata con votazione a maggioranza assoluta, il Ministro dei Trasporti può revocare membri della PKBWK.

10. Chiunque:

1) sia cittadino polacco e goda di tutti i diritti civili;

2) possieda piena capacità di compiere atti giuridici;

3) non abbia riportato condanna per delitto non colposo; e

4) soddisfi i requisiti in materia di istruzione e formazione

può essere membro della PKBWK.

11. La qualità di membro della PKBWK viene meno a seguito del decesso della persona, del mancato rispetto dei requisiti stabiliti all'articolo 28a, paragrafo 10, o all'atto del ricevimento delle sue dimissioni, presentate al Ministro dei Trasporti.

12. La PKBWK può essere composta da specialisti nelle seguenti aree:

1) funzionamento della rete ferroviaria;

2) progettazione, costruzione e gestione di linee ferroviarie, raccordi e stazioni;

3) dispositivi di sicurezza e di guida per le reti ferroviarie e le comunicazioni;

4) veicoli ferroviari;

5) energia elettrica per le reti ferroviarie;

6) trasporto di merci pericolose su ferrovia.

13. Persone in possesso di un'istruzione superiore, qualifiche appropriate e almeno cinque anni di esperienza in un dato settore sono considerate esperti in tale settore.

14. All'atto di adozione di una delibera (…), i membri della PKBWK agiscono in conformità al principio della libera valutazione degli elementi probatori e non sono vincolati ad alcuna istruzione per quanto concerne il contenuto della delibera da adottare.

15. Nell'ambito delle indagini su un incidente grave, un incidente o un inconveniente, la PKBWK non può essere composta da membri ad hoc che siano impiegati da enti la cui infrastruttura ferroviaria o i cui lavoratori o veicoli siano stati coinvolti negli eventi oggetto di indagine.

16. I membri ad hoc della PKBWK hanno diritto a una retribuzione nel quadro di un contratto di diritto privato.

17. I membri della PKBWK non possono assumere le funzioni di perito giudiziario nell'ambito di questioni sottoposte all'esame della PKBWK.

18. Se del caso, esperti e personale operativo partecipano ai lavori della PKBWK.

19. Gli esperti che partecipano ai lavori della PKBWK e che forniscono pareri o perizie hanno diritto a una retribuzione nel quadro di un contratto di diritto privato».

10. L'articolo 28d della legge sul trasporto ferroviario stabiliva altresì che:

«1. Il Ministro dei Trasporti include, nella parte del bilancio statale di sua responsabilità, il finanziamento per le attività della PKBWK e del relativo personale, in particolare per la retribuzione dei suoi membri, esperti e personale operativo, per l'attrezzatura tecnica, per le spese di formazione, pubblicazione e per gli onorari dei periti.

2. Il funzionamento della PKBWK è assicurato dal dipartimento competente del relativo gabinetto del Ministro dei Trasporti.

(…)

4. Il Ministro dei Trasporti stabilisce, con ordinanza, lo statuto che disciplina le attività e la struttura organizzativa della PKBWK, tenuto conto della natura dei compiti svolti dalla PKBWK».

III. Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

11. Il 21 febbraio 2014, la Commissione indirizzava alla Repubblica di Polonia una lettera di diffida concernente l'incompatibilità di varie disposizioni della legge sul trasporto ferroviario con la direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. In particolare, essa formulava rilievi in merito all'assenza di indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza (in violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) e dell'organismo investigativo (in violazione dell'articolo 21, paragrafo 1).

12. La Repubblica di Polonia rispondeva con lettera del 17 aprile 2014. Essa negava di aver violato gli articoli 16, paragrafo 1, e 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. Tuttavia, con riguardo alle ulteriori asserzioni contenute nella lettera di diffida della Commissione [3], la Repubblica di Polonia dichiarava che avrebbe modificato la propria normativa al fine di conformarsi alla direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

13. La Commissione non reputava convincente detta risposta. Il 27 febbraio 2015, emetteva un parere motivato in cui sollecitava alla Repubblica di Polonia il corretto recepimento della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

14. La Repubblica di Polonia rispondeva al parere motivato con lettera datata 27 aprile 2015. Essa informava la Commissione dell'adozione di due regolamenti, volti a conformarsi alla direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, e dell'esistenza di una discussione in atto in merito a una proposta di modifica della legge sul trasporto ferroviario. Il 18 e il 30 ottobre 2015, la Repubblica di Polonia comunicava alla Commissione l'adozione di un ulteriore regolamento e l'approvazione di una modifica alla legge sul trasporto ferroviario, adottata il 25 settembre 2015. Ribadiva, inoltre, di non aver violato gli articoli 16, paragrafo 1, e 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

15. A giudizio della Commissione, nonostante le modifiche apportate alla normativa nazionale assicurassero il corretto recepimento di una serie di disposizioni della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, la Repubblica di Polonia risultava ancora inadempiente rispetto agli obblighi di cui agli articoli 16, paragrafo 1, e 21, paragrafo 1, della suddetta direttiva. La Commissione, pertanto, ha presentato un ricorso dinanzi a questa Corte concernente l'assenza di indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza e dell'organismo investigativo. Nell'ambito del suddetto ricorso, la Commissione ha domandato alla Corte di:

— dichiarare che la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, degli articoli 16, paragrafo 1, e 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie:

  – non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza rispetto a qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante,

  – non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo rispetto all'impresa ferroviaria e al gestore dell'infrastruttura,

— condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

3 Relative alla presunta violazione degli articoli 9, paragrafo 1, 10, paragrafo 3, 17, paragrafo 1, 19, paragrafo 1, 21, paragrafo 3, 24, paragrafo 2, e 25, paragrafo 2, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

16. In seguito, la Commissione ha deciso di ritirare la propria censura in merito alla presunta violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, relativo all'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza. Nelle osservazioni presentate in replica, la Commissione ha constatato che una legge del 16 novembre 2016, comunicata alla Commissione il 1° dicembre 2016, aveva modificato la legge sul trasporto ferroviario e altre normative nazionali. La Commissione ritiene che, in conseguenza a tale modifica, la normativa polacca abbia recepito in modo corretto il disposto di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva. Tuttavia, poiché l'adempimento è subentrato solo dopo l'inizio del procedimento di infrazione, la Commissione ritiene che la Repubblica di Polonia debba essere condannata alle spese relative a tale motivo di ricorso, a norma dell'articolo 141, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte.

17. Con riferimento all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, la Commissione ribadisce che l'organismo investigativo polacco non gode di indipendenza rispetto al gestore dell'infrastruttura e all'impresa ferroviaria. Tanto il gestore dell'infrastruttura, quanto l'impresa ferroviaria sono di proprietà dello Stato: la titolarità è ufficialmente attribuita al Tesoro pubblico, ma il controllo è concretamente esercitato, per conto dello Stato, dal Ministro dei Trasporti. Il Ministro, pertanto, controlla il gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria.

18. Secondo la Commissione, la normativa polacca non garantisce l'indipendenza dell'organismo investigativo rispetto al Ministro. L'organismo investigativo non possiede uno status giuridico autonomo. Esso fa parte del Ministero. Non possiede indipendenza decisionale in quanto non agisce in nome proprio, bensì per conto del Ministro, e le sue decisioni devono essere firmate da quest'ultimo. La Commissione ritiene altresì che le condizioni e i metodi per la nomina e la revoca dei membri dell'organismo investigativo non ne garantiscono l'indipendenza. Infine, il fatto che l'organismo investigativo debba sistematicamente sollecitare risorse finanziarie o risorse umane limita considerevolmente la sua indipendenza organizzativa nei confronti del Ministro.

19. Nel suo controricorso, la Repubblica di Polonia afferma che il ricorso della Commissione è irricevibile e, in ogni caso, infondato. La normativa polacca contiene garanzie di indipendenza precise e dettagliate, che assicurano l'indipendenza dell'organismo investigativo sul piano organizzativo, giuridico e decisionale. Non sussiste alcun rapporto di subordinazione tra l'organismo investigativo e il Ministro. Nella prassi, il Ministro non ha mai interferito con le attività operative quotidiane dell'organismo investigativo. In realtà, il fatto che l'organismo investigativo si configuri come una struttura all'interno del Ministero e agisca per conto del Ministero ne accresce legittimità e autorevolezza.

20. Pertanto, a giudizio della Repubblica di Polonia, non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. Conseguentemente, la Repubblica di Polonia sollecita il rigetto, nella sua interezza, del ricorso presentato dalla Commissione, nonché la condanna della Commissione alle spese.

21. La Repubblica di Polonia e la Commissione hanno depositato osservazioni scritte. Inoltre, entrambe le parti hanno presentato difese orali all'udienza del 26 ottobre 2017.

IV. Valutazione

22. Le presenti conclusioni sono articolate come segue: in primo luogo, esporrò la struttura dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie (A). Successivamente, mi concentrerò sulla seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, che è la disposizione rilevante ai fini della presente causa, dapprima con riguardo all'esatta natura dell'indipendenza richiesta da tale disposizione (B) e, in seguito, nello specifico, sui soggetti rispetto ai quali tale indipendenza deve essere garantita (C). Una volta illustrati tali requisiti, mi dedicherò alla loro applicazione al presente caso (D).

A. La struttura dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie

23. L'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie è composto da tre frasi. La prima frase esige l'istituzione di un organismo investigativo permanente. Essa è seguita da due ulteriori enunciati concernenti il grado di indipendenza che tale organismo deve possedere. La natura e la portata di ciascuna di queste frasi sono differenti.

24. Da un lato, la seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, esige l'indipendenza dell'organismo investigativo «[p]er quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali» rispetto a una serie di soggetti: «qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo».

25. Dall'altro lato, la terza frase dell'articolo 21, paragrafo 1, mira a un diverso tipo di indipendenza (probabilmente più limitata), dell'organismo investigativo: tale organismo è altresì funzionalmente indipendente dall'autorità preposta alla sicurezza e da qualsiasi ente di regolamentazione delle ferrovie.

26. L'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie distingue, dunque, fra due diversi tipi e, certamente, livelli di indipendenza applicabili al medesimo organismo investigativo. Il primo tipo di indipendenza è una «mera» indipendenza funzionale rispetto all'autorità preposta alla sicurezza e all'ente di regolamentazione delle ferrovie, mentre il secondo è un tipo di indipendenza «rafforzata» per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali rispetto a qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché rispetto a qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

27. Si può presumere che la differenza di formulazione sia stata ispirata dal fatto che gli enti considerati nella terza frase sono, in virtù dei compiti ad essi attribuiti, meno inclini ad interferire con i compiti di un organismo investigativo. Al contrario, relativamente agli enti di cui alla seconda frase, si presume che essi difendano interessi che potrebbero, più verosimilmente, entrare in conflitto con quelli dell'organismo investigativo.

28. Sebbene la terza frase dell'articolo 21, paragrafo 1, non trovi applicazione nel caso concreto, può certamente essere, in via indiretta, di una qualche utilità interpretativa. Essa fa luce sui possibili profili del tipo di indipendenza descritta nella seconda frase, *in contrapposizione* a quella di cui alla terza frase. Tuttavia, è ben chiaro che l'indipendenza dell'organismo investigativo dall'autorità preposta alla sicurezza o dall'ente di regolamentazione delle ferrovie non è contestata nell'ambito del presente ricorso.

29. Nella presente causa, dunque, il criterio di riferimento è quello contenuto nella seconda frase. Sebbene tale frase offra, già di per sé, alcune indicazioni in ordine al tipo di indipendenza che prospetta, esistono due variabili che devono essere sviluppate in maniera più dettagliata: *che tipo di indipendenza* (B) e *rispetto a quali soggetti* nello specifico (C). Queste sono le questioni che mi accingo ad esaminare.

B. Indipendenza rispetto a che cosa?

30. L'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie esige che l'organismo investigativo sia indipendente, rispetto a una serie di enti, con riferimento a tre profili: *organizzazione*, *struttura giuridica* e *prassi decisionali*. La direttiva non offre ulteriori precisazioni in merito a tali espressioni.

31. In termini generali, la Corte ha già affermato che «[i]n materia di organismi pubblici, il termine "indipendenza" designa in particolare uno status che garantisce all'organismo interessato la possibilità di agire in piena libertà, in assenza di qualsivoglia istruzione o pressione» [4]. In sostanza, dunque, l'indipendenza implica che l'organismo in questione sia isolato rispetto ad altri enti le cui azioni potrebbero essere dettate da interessi di tipo diverso da quelli facenti capo a tale organismo. A tal fine, il suddetto organismo deve beneficiare di una serie di concrete garanzie di indipendenza atte a proteggerlo da indebite interferenze che potrebbero impedire allo stesso di svolgere i propri compiti e adempiere alla propria missione [5].

32. Tuttavia, è difficile concepire l'indipendenza come una nozione unitaria, una specie di modello unico «standard» che offra una serie di garanzie universalmente applicabili a tutti gli enti indipendenti, nella stessa identica maniera. L'indipendenza è piuttosto come una scala, che si può salire o scendere, fermandosi su un dato gradino, a seconda della distanza, rispetto a uno o più soggetti, che è necessaria al fine di portare a termine i propri compiti in maniera indipendente. Le specifiche garanzie necessarie, dunque, sono da individuarsi in vista delle funzioni che l'ente in questione è chiamato a esercitare in forma indipendente.

33. Il nucleo dell'indipendenza, nonché il primo gradino della scala, è l'«indipendenza decisionale»: la possibilità di assumere decisioni nei singoli casi in maniera imparziale, senza ricevere istruzioni previe e senza temere ripercussioni a seguito della decisione. Al di là di tale nucleo, un'autorità amministrativa può collocarsi molto più in alto nella scala, dove vi è il bisogno di maggiore imparzialità: una personalità giuridica indipendente, garanzie contro la rimozione di singoli membri, un bilancio proprio e/o un'amministrazione totalmente autonoma e altri elementi. Al vertice della scala, un'autorità altamente indipendente e, dunque, imparziale, godrà di garanzie molto simili a quelle richieste e riservate alla funzione giudiziaria.

34. Il punto cruciale è che la distanza o il gradino «giusti» della scala su cui l'autorità in questione si deve collocare sono quelli in grado di neutralizzare qualsiasi potenziale conflitto di interessi e assicurare che i compiti effettivi dell'autorità amministrativa indipendente siano svolti in una maniera imparziale ed efficace.

35. È tuttavia chiaro che la garanzia minima applicabile a qualsiasi autorità amministrativa *indipendente* degna di tale attributo è l'indipendenza decisionale: vale a dire, la possibilità di adottare decisioni imparziali nei singoli casi, libera dall'ingerenza di qualsiasi altro ente portatore di interessi od obiettivi potenzialmente confliggenti. I membri di tale autorità non possono essere vincolati ad istruzioni di alcun tipo nello svolgimento dei propri doveri [6]. Allo stesso tempo, tuttavia, tali requisiti minimi di indipendenza, volti a garantire un esercizio imparziale del potere decisionale nel caso concreto, non impediscono, di per sé, l'esistenza, nel complesso, di legami di tipo strutturale o organizzativo tra gli enti considerati, purché sussistano chiare e solide garanzie relativamente al fatto che non può esservi alcuna ingerenza nell'esercizio del potere decisionale.

4 Sentenza del 9 marzo 2010, Commissione/Germania, C-518/07, EU:C:2010:125, punto 18.

5 V. ad esempio, con riguardo alle autorità amministrative indipendenti in generale, Conseil d'État, «Rapport public 2001 - Les autorités administratives indépendantes, Etudes et documents no52», La Documentation française, Parigi, 2001, pagg. da 251 a 386; Chevallier, J., «Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?», RFDA, 2010, pag. 896.

6 Sentenza del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 42.

36. Passando ora a trattare, nello specifico, di organismi che indagano su incidenti ferroviari, l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie esige l'indipendenza dell'organismo investigativo, per quanto attiene all'*organizzazione*, alla *struttura giuridica* e alle *prassi decisionali*, rispetto a una serie di soggetti del settore ferroviario. La formulazione, il contesto e lo scopo dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie offrono ulteriori chiarimenti in merito al significato di tali requisiti.

37. In primo luogo, nel suo significato comune, l'indipendenza per quanto attiene all'*organizzazione* dovrebbe implicare la possibilità, per l'organismo investigativo, di assumere decisioni relative alla sua struttura interna e di possedere organi propri e un proprio regolamento di procedura. Anche le norme relative alla nomina e alla revoca dei membri dell'organismo investigativo, per evitare qualsiasi influenza sull'esercizio del potere decisionale, rientrano in siffatta categoria. Un organismo indipendente di tale tipo dovrebbe possedere organi propri e risorse sufficienti per svolgere efficacemente i propri compiti [7]; un bilancio distinto, al contrario, non sembra in quanto tale essere una necessità [8].

38. Relativamente alla sua *struttura giuridica*, l'organismo investigativo dovrebbe possedere una personalità giuridica distinta [9]. Non può configurarsi come un mero dipartimento (dipendente) nel quadro di una struttura più ampia, comprendente una parte potenzialmente portatrice di interessi confliggenti.

39. Per quanto attiene alle *prassi decisionali*, l'indipendenza implica, sotto questo profilo, che l'organismo possa adottare le proprie decisioni liberamente, senza alcuna ingerenza esterna. Ciò equivale a garanzie di imparzialità nel processo decisionale.

40. In secondo luogo, il contesto e lo scopo generale di questi tre profili dell'indipendenza evidenziano l'esigenza per gli organismi investigativi di poter condurre le proprie indagini e redigere raccomandazioni in materia di sicurezza liberi da qualsiasi ingerenza di enti che potrebbero avere interesse a mantenere riservate le cause reali di un incidente.

41. È piuttosto chiaro, dunque, che se interpretata alla luce delle funzioni di tale organismo, l'indagine prevista dalla direttiva è un'indagine di tipo tecnico, amministrativo. Essa non attribuisce responsabilità. Come previsto dal considerando 24, tale compito spetta all'indagine giudiziaria. Tuttavia, tale circostanza non deve offuscare l'importanza che siffatta indagine, apparentemente di carattere «tecnico», può possedere nella realtà. Un parere relativo alle cause di incidenti e inconvenienti ferroviari, una volta stilato e divulgato, potrà avere un peso considerevole, proprio in virtù della sua autorevolezza a livello tecnico. Da tale funzione, e dal compito di formulare raccomandazioni in materia di sicurezza per il futuro, al fine di evitare il ripetersi di nuovi incidenti o inconvenienti, si evince che l'organismo investigativo dovrebbe godere di un grado di indipendenza piuttosto elevato rispetto a tutti gli enti portatori di interessi che potrebbero entrare in conflitto con i compiti investigativi.

7 V., per analogia, sentenza del 18 aprile 2013, Commissione/Francia, C-625/10, EU:C:2013:243, punto 51, in merito all'indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale degli organismi preposti all'assegnazione rispetto alle imprese ferroviarie, a norma della direttiva 2001/14.

8 V., ad esempio, sentenza del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 58. A tal proposito, si sottolinea che il legislatore europeo, quando lo desidera, introduce espressamente norme che prevedono linee specifiche nel bilancio. V., ad esempio, con riferimento al garante europeo della protezione dei dati, l'articolo 43, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1).

9 V., in tal senso, sentenze del 28 febbraio 2013, Commissione/Austria, C-555/10, EU:C:2013:115, punto 55, e del 18 aprile 2013, Commissione/Francia, C-625/10, EU:C:2013:243, punto 51.

42. In terzo luogo, vi è il contesto più ampio (ovvero l'argomento sistematico). L'interpretazione della seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie può essere condotta alla luce di altri strumenti di diritto derivato dell'Unione europea che attribuiscono a organismi simili funzioni analoghe.

43. Le parti del presente procedimento, nonché, relativamente a tale questione, le sezioni precedenti delle presenti conclusioni, hanno menzionato vari regimi di regolamentazione paralleli. Tuttavia, occorre riconoscere che, al di là dell'interpretazione di nozioni generali, analogie più profonde con tali regimi di regolamentazione rivestono, nel contesto della presente causa, un'utilità limitata, per un semplice motivo: i regimi di regolamentazione e le funzioni concrete dell'autorità in questione sono differenti, e talora in maniera significativa.

44. *All'interno dello stesso settore*, le garanzie di indipendenza sono destinate ad essere diverse. Al di là degli organismi investigativi, si può prendere in considerazione, ad esempio, un altro ente amministrativo competente nel settore ferroviario, l'organismo di regolamentazione nazionale, che deve essere funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. Si tratta di un'autorità a sé stante, giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato, sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale. Inoltre, in termini meno stringenti, essa deve essere 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 [10].

45. Al di là del settore ferroviario, l'analogia più prossima che si può operare è, probabilmente, con le *altre autorità amministrative* che *indagano su incidenti nel settore dei trasporti*. Sebbene si occupino di mezzi di trasporto differenti, si può dire che tali autorità condividano gli stessi scopi e la stessa funzione. La disciplina e i requisiti concernenti l'indipendenza di tali autorità dovrebbero, pertanto, essere formulati in termini analoghi e possedere il medesimo ambito di applicazione.

46. Non mi pare, tuttavia, che questo sia il caso. Con riguardo alle autorità investigative nel settore dell'*aviazione civile*, il regolamento (UE) n. 996/2010 [11] sembra strutturato in maniera differente. Da un lato, tali autorità devono essere «in grado di condurre le loro inchieste in piena indipendenza» [12] e sono «dotat[e] di un bilancio che (…) consente [loro] di svolgere le [proprie] funzioni» [13]. Dall'altro lato, l'articolo 4, paragrafo 2, del medesimo regolamento esige esclusivamente un'indipendenza funzionale rispetto a una serie di enti. Inoltre, con riguardo agli organi che indagano su incidenti nel settore del *trasporto marittimo*, risulta dall'articolo 8, paragrafo 1, prima comma, della direttiva 2009/18/CE [14] che essi devono essere «indipendent[i] sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito [loro affidato]».

47. Sebbene ad un certo livello di astrazione emergano, certamente, alcuni temi comuni, la differenza testuale e sistematica tra i singoli regimi non consente una genuina formulazione di parametri comuni.

10 Articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), (GU 2012, L 343, pag. 32).

11 Regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE (GU 2010, L 295, pag. 35).

12 Considerando 15.

13 Articolo 4, paragrafo 6, lettera d), del regolamento n. 996/2010.

14 Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2009, L 131, pag. 114).

48. Infine, al limite esterno del quadro sistematico, si colloca la giurisprudenza che più frequentemente è stata invocata nell'ambito della presente causa, relativa all'indipendenza delle autorità garanti della protezione dei dati. Da un punto di vista pratico, ciò è comprensibile, in quanto la Corte ha già avuto l'opportunità di pronunciarsi su tali questioni nel contesto della direttiva 95/46/CE [15]. Relativamente alle garanzie effettive e al loro preciso contenuto, tale strumento e la giurisprudenza che lo interpreta possono essere utilizzati, se non altro, per evidenziare una contrapposizione, anziché un'analogia, con la direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, (come, ad esempio, per chiarire i confini che il legislatore dell'Unione europea non ha apparentemente inteso varcare).

49. Diversamente dalla direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, il regolamento generale sulla protezione dei dati [16], che presto sostituirà la direttiva 95/46, prevede la «piena indipendenza» delle autorità di controllo [17]. A norma del regolamento, ciò implica che tali autorità dispongano di «proprio personale, soggetto alla direzione esclusiva del membro o dei membri dell'autorità di controllo interessata» [18] e di «bilanci annuali, separati e pubblici» [19]. Inoltre, l'articolo 53 individua espressamente le condizioni per la nomina e la cessazione del mandato dei membri delle autorità di controllo, in modo da assicurarne l'indipendenza. È evidente, dunque, che tale regolamento prevede requisiti piuttosto dettagliati e standard elevati di indipendenza, chiaramente superiori rispetto a quelli contenuti nella direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

50. Alla luce di quanto sopra, appare chiaro che la seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie esige che l'organismo investigativo sia indipendente sotto tre profili: per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali. Inoltre, tali tre dimensioni dell'indipendenza devono essere esaminate nel loro contesto, alla luce dello scopo che l'indipendenza dell'organismo investigativo, così come delineata, mira ad assicurare: la capacità dell'organismo investigativo di condurre le proprie indagini e formulare le proprie raccomandazioni in materia di sicurezza libero da qualsiasi ingerenza da parte di enti che potrebbero avere interesse a che le cause effettive di un incidente non siano rivelate.

51. Dopo aver illustrato il tipo e il grado di indipendenza richiesto ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, passo ora alla seconda variabile contenuta nella seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1: indipendenza rispetto a quali soggetti, esattamente?

C. Indipendenza rispetto a quali soggetti?

52. La seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie elenca una serie di enti rispetto ai quali l'organismo investigativo deve essere indipendente, per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali. Tali soggetti sono: qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

15 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31). V. sentenze del 9 marzo 2010, Commissione/Germania, C-518/07, EU:C:2010:125, punti da 18 a 30, e del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punti da 41 a 66.

16 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)(GU 2016, L 119, pag. 1).

17 Articolo 52, paragrafo1, del regolamento 2016/679.

18 Articolo 52, paragrafo 5, del regolamento 2016/679.

19 Articolo 52, paragrafo 6, del regolamento 2016/679.

53. Esiste una chiara differenza nella tipologia degli enti elencati. Anzitutto, vi sono *enti specifici*: gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato. In secondo luogo, esiste la *categoria residuale* dei soggetti i cui interessi possono entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

54. A rigor di logica, si può ritenere che, in riferimento agli enti specificamente elencati, il legislatore abbia effettivamente presunto l'insorgenza di un conflitto di interessi, a causa della natura intrinsecamente differente e contrapposta di tali enti, discendente dalle loro funzioni. Di conseguenza, se l'organismo investigativo non è indipendente (o è *direttamente* dipendente) da uno qualsiasi degli enti elencati, relativamente ai tre profili di indipendenza menzionati nella norma, sussiste una violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

55. Al contrario, la categoria residuale è costruita in una maniera differente. Da un lato, si tratta di una categoria aperta, dato che comprende, *qualsiasi* soggetto portatore di interessi potenzialmente confliggenti. Dall'altro lato, tali conflitti di interessi devono essere chiaramente dimostrati nel singolo caso, sempre in riferimento ai tre aspetti dell'indipendenza menzionati nella seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

56. La categoria residuale dei soggetti portatori di un conflitto di interessi include altresì, a mio giudizio, situazioni di dipendenza *indiretta* o influenza mediata. Essa comprende situazioni in cui l'organismo investigativo non è, da un punto di vista formale, direttamente dipendente da alcuno degli enti elencati, ma in cui uno o più fra gli enti elencati (o altri) sono a loro volta, così come l'organismo investigativo, effettivamente dipendenti da un terzo. Tale altro ente diventa, quindi, un soggetto i cui interessi non solo possono confliggere, ma addirittura, per loro stessa natura e da un punto di vista strutturale, collidere con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

57. Poiché vi sono maggiori probabilità che le indagini su incidenti o inconvenienti ferroviari coinvolgano i gestori dell'infrastruttura o le imprese ferroviarie, è fondamentale che l'organismo investigativo sia indipendente, in modo particolare, da tali soggetti, così da evitare qualsiasi ingerenza nei compiti da esso svolti. Come affermato nel considerando 24, «[l]'indagine di sicurezza (…) dovrebbe essere condotta da un organismo permanente, indipendente dai soggetti del settore ferroviario. Tale organismo dovrebbe funzionare in modo tale da evitare qualsiasi conflitto di interessi o eventuale coinvolgimento nelle cause degli eventi oggetto di indagine». Di conseguenza, e anche in considerazione dell'importanza dei suoi compiti e della sua responsabilità nei confronti del pubblico [20], l'organismo investigativo dovrebbe poter svolgere i propri compiti in modo indipendente, al riparo dal rischio di pressioni provenienti, direttamente *o* indirettamente, da qualsiasi altro soggetto del settore ferroviario.

58. L'ultima questione di carattere generale concerne la possibilità di considerare un'autorità pubblica quale, ad esempio, un Ministro, come un «qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo».

59. Indubbiamente, dalla formulazione, dai lavori preparatori e dal contesto più ampio dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, risulta che *non è richiesto*, in termini generali e astratti, che l'organismo investigativo sia indipendente dalle autorità pubbliche *in quanto tali*.

20 Considerando 23, riprodotto in precedenza al paragrafo 3.

60. È evidente che l'elenco di cui all'articolo 21, paragrafo 1, non menziona alcuna di tali autorità pubbliche [21]. A contrario, di nuovo, altri strumenti di diritto derivato dell'Unione europea hanno registrato e affrontato espressamente la necessità di operare, nei rispettivi contesti, siffatta separazione, netta e strutturale [22]: ad esempio, la direttiva 95/46 esige che le autorità di controllo siano «pienamente indipendenti» [23]. Tale nozione è stata interpretata dalla Corte nel senso di richiedere che tali autorità siano «sottratte a qualsiasi influenza esterna, *compresa quella, diretta o indiretta, dello Stato o dei Länder*, e non solamente essere poste al riparo dall'influenza degli organismi controllati» [24]. Tuttavia, ancora una volta, la direttiva sulla sicurezza delle ferrovie sembra muoversi in un contesto differente [25].

61. Ne risulta che l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie non può essere interpretato nel senso di esigere *direttamente* che l'organismo investigativo sia indipendente dall'esecutivo o da qualsiasi altra autorità pubblica *in quanto tale*.

62. Tuttavia, questi ultimi possono indubbiamente ricadere nella categoria dei «soggett[i] i cui interessi poss[o]no entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo», a seconda delle circostanze fattuali effettive di un caso. Un tale conflitto di interessi sarà intrinsecamente presente quando un'autorità pubblica esercita un controllo effettivo su uno o più enti esplicitamente menzionati nella seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, quali i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie.

63. Si può aggiungere che la sentenza della Corte nella causa Commissione / Italia [26], invocata dalla Repubblica di Polonia nel presente procedimento, non muta tale conclusione.

64. In tale sentenza, la Corte stabilì che la Commissione non aveva dimostrato che l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, che esige l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione rispetto a una serie di soggetti del settore ferroviario [27], includesse anche l'indipendenza *indiretta* dell'organismo di regolamentazione rispetto all'impresa ferroviaria, mediata attraverso il Ministro, in quanto l'impresa ferroviaria italiana era di proprietà dello Stato [28].

65. Tale sentenza sembra possedere una rilevanza piuttosto limitata ai fini della presente causa e dell'interpretazione dei requisiti di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. Senza nemmeno entrare nel merito della discussione sulle differenze sistematiche e funzionali fra un organismo di regolamentazione e un organismo investigativo, ulteriormente evidenziata dal fatto che ciascuno di essi è istituito da uno strumento normativo differente (e opera in un diverso contesto normativo), è sufficiente illustrare due notevoli differenze testuali. In primo luogo, al contrario dell'articolo 30 della direttiva 2001/14, l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie non prevede espressamente la possibilità che l'organismo in questione possa essere il Ministro stesso. Inoltre, il secondo include anche la categoria residuale, aperta, del «soggetto i cui interessi poss[o]no entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo», circostanza che non si verifica nella direttiva 2001/14.

21 Lo stesso vale per la proposta iniziale della Commissione [COM (2002) 21 definitivo].

22 V., ad esempio, la seconda frase dell'articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, in riferimento all'organismo di regolamentazione per il settore ferroviario.

23 Articolo 28, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 95/46.

24 V. sentenza del 9 marzo 2010, Commissione/Germania, C-518/07, EU:C:2010:125, punto 25. Il corsivo è mio. Tale requisito risulta ora codificato per esteso all'articolo 52, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati.

25 Come mostrato supra, ai punti 48 e 49.

26 Sentenza del 3 ottobre 2013, Commissione/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636.

27 Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2001/14, «[f]atto 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». Il corsivo è mio.

28 Sentenza del 3 ottobre 2013, Commissione/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, punti 61 e segg.

66. In sintesi, sebbene non esplicitamente menzionata nella seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, un'autorità pubblica quale un Ministro può essere, a seconda del contesto fattuale, un soggetto i cui interessi possono entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo. In tale ipotesi, è necessario assicurare l'indipendenza dell'organismo investigativo da tale autorità pubblica, per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali.

D. Applicazione al caso di specie

67. L'applicazione al presente caso del quadro di analisi sopra esposto mostra che la Repubblica di Polonia non ha ottemperato alle condizioni risultanti dall'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. L'organismo investigativo polacco, la PKBWK, non è indipendente dal Ministro dei Trasporti per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali.

1. Indipendenza diretta o indiretta?

68. Come si evince dalle osservazioni scritte e come ulteriormente confermato nel corso dell'udienza, lo Stato polacco è proprietario tanto del gestore dell'infrastruttura, quanto dell'impresa ferroviaria. La Commissione ha affermato che il Tesoro pubblico, rappresentato dal Ministero dei Trasporti, detiene il 100% della holding PKP S.A., che comprende una serie di società, fra cui l'impresa ferroviaria. Lo Stato detiene altresì l'85,90% delle partecipazioni nel gestore dell'infrastruttura (PKP PLK SA). Nessuna di tali affermazioni è stata contestata dalla Repubblica di Polonia. Pertanto, il Ministro controlla sia il gestore dell'infrastruttura, sia l'impresa ferroviaria.

69. Inoltre, la Commissione ha correttamente osservato che siffatta situazione crea i presupposti per un conflitto di interessi all'interno del Ministero. Il Ministro avrà per definizione un interesse nella gestione e nei risultati economici del gestore dell'infrastruttura e, nell'ambito di indagini su incidenti, nell'impresa ferroviaria.

70. In tal modo, il Ministro diventa un «soggetto i cui interessi poss[o]no entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo», ai termini della seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. Di conseguenza, al fine di soddisfare i requisiti contenuti in tale norma, l'organismo investigativo deve essere indipendente rispetto al Ministro per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali.

71. Per motivi di completezza e di chiarezza, occorre aggiungere che l'esatta articolazione degli argomenti dedotti dalla Commissione è leggermente diversa. La Commissione ritiene che l'organismo investigativo sia indirettamente, per il tramite del Ministro, non indipendente, dal gestore dell'infrastruttura. Pertanto, la Commissione prospetta, in concreto, un rapporto di *dipendenza indiretta* tra l'organismo investigativo e uno degli enti elencati, il gestore dell'infrastruttura, ma senza inquadrare il Ministro fra i soggetti i cui interessi possono entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

72. Tale approccio sembra praticabile. Tuttavia, risulta alquanto macchinoso dal punto di vista della costruzione logica della seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie [29]. Non mi è del tutto chiaro il motivo per cui sarebbe necessario operare una tale deviazione argomentativa, invocando legami *indiretti* tra l'organismo investigativo e il gestore dell'infrastruttura, quando è possibile andare dritti al cuore del problema concentrandosi sui legami *diretti*, previsti e esplicitamente proibiti dalla norma in questione, fra l'organismo investigativo e qualsiasi soggetto portatore di un conflitto di interessi.

73. In ogni caso, è indubbio che ciò che la Commissione rimprovera alla Repubblica di Polonia è la violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, a causa del quadro giuridico e fattuale della normativa polacca e del ruolo attribuito al Ministro dei Trasporti. Il modo esatto in cui tale situazione deve essere inquadrata all'interno delle categorie della norma di diritto dell'Unione europea (correttamente invocata) è una questione giuridica che spetta a questa Corte risolvere.

2. Elementi di (in)dipendenza

a) Struttura giuridica

74. Il fatto che la PKBWK costituisca parte integrante del Ministero è un dato non contestato. Essa non possiede personalità giuridica. Come affermato dalla Repubblica di Polonia nel corso dell'udienza, i suoi poteri derivano, formalmente, dal Ministro. Dunque, è chiaro che la PKBWK, in quanto mero dipartimento del Ministero, non è indipendente dal Ministro per quanto attiene alla sua struttura giuridica.

b) Organizzazione

75. La Commissione sostiene l'assenza di indipendenza della PKBWK anche dal punto di vista organizzativo, per tre motivi principali: in primo luogo, le regole in materia di nomina e revoca dei suoi membri conferiscono al Ministro una discrezionalità eccessiva; in secondo luogo, la PKBWK non può stabilire le proprie regole interne; infine, essa dipende dal Ministro per quanto attiene alle risorse umane e finanziarie.

76. In primo luogo, la Commissione sostiene che le condizioni per la nomina e la revoca dei membri della PKBWK non garantiscono in maniera adeguata la loro indipendenza rispetto al Ministro. Essa fa valere che il diritto polacco non stabilisce criteri sostanziali per la nomina del direttore, dei membri permanenti e non permanenti. Secondo la Commissione, persino rappresentanti del gestore dell'infrastruttura o dell'impresa ferroviaria potrebbero divenire membri permanenti. Inoltre, il Ministro possiede un potere illimitato per quanto concerne la revoca del direttore della PKBWK.

77. Nel corso del presente procedimento, la Repubblica di Polonia non è stata in grado di confutare le asserzioni della Commissione.

78. L'articolo 28a, paragrafo 6, della legge sul trasporto ferroviario stabilisce che il direttore della PKBWK è nominato e revocato dal Ministro. Ai sensi dell'articolo 28a, paragrafi 7 e 8, il direttore supplente, il segretario e i membri della PKBWK sono nominati e revocati dal Ministro, su richiesta o proposta del direttore. Inoltre, come risulta dall'articolo 28a, paragrafo 4, i membri non permanenti della commissione sono scelti dal direttore sulla base di un elenco redatto dal Ministro.

29 Come illustrato in precedenza ai paragrafi da 52 a 66.

79. Da tali norme nazionali risulta, pertanto, che il Ministro svolge un ruolo centrale nella nomina e nella revoca dei membri della PKBWK. Tutti i membri permanenti sono nominati dal Ministro, mentre i membri non permanenti sono scelti sulla base di un elenco da questi redatto. È irrilevante che, come sostenuto dalla Repubblica di Polonia, l'elenco dei membri non permanenti sia di fatto stilato, in realtà, dal direttore della PKBWK. Anche se ciò corrispondesse alla prassi, l'articolo 28a, paragrafo 4, della legge sul trasporto ferroviario afferma chiaramente che l'elenco è fornito dal Ministro. Il fatto che il presidente supplente, il segretario e i membri «ordinari» della PKBWK siano nominati dal Ministro su richiesta o proposta del direttore non riduce in modo significativo la discrezionalità del Ministro, considerato che il direttore stesso è nominato e può essere revocato dal Ministro.

80. Siffatta discrezionalità risulta ancor più ampia alla luce dell'assenza di qualsiasi requisito specifico, ai fini della nomina, relativamente alle qualificazioni. Al di là delle condizioni generali contenute nell'articolo 28a, paragrafo 10, della legge sul trasporto ferroviario [30], la normativa nazionale non prevede ulteriori criteri relativi all'idoneità dei membri. Inoltre, la disposizione nazionale [31] che vieta la nomina di persone che siano impiegate da enti la cui infrastruttura ferroviaria o i cui lavoratori o veicoli siano stati coinvolti in un incidente o inconveniente si applica, da un punto di vista formale, solo ai membri non permanenti, e non ai membri permanenti.

81. Con riguardo alla cessazione del mandato dei membri della PKBWK, l'articolo 28a, paragrafo 11, individua tre situazioni che determinano la perdita della qualità di membro della PKBWK: decesso, dimissioni e mancato rispetto dei requisiti stabiliti all'articolo 28a, paragrafo 10. Non è chiaro, tuttavia, se il paragrafo 11 dell'articolo 28a sia esaustivo, in quanto i paragrafi da 6 a 9 dell'articolo 28a prevedono la revoca dei membri del PKBWK ad opera del Ministro. In realtà, solo il direttore può essere revocato direttamente dal Ministro. Gli altri membri possono essere revocati dal Ministro su richiesta o proposta del direttore o della PKBWK.

82. Il dato testuale di tali norme non chiarisce se il Ministro possa, di fatto, revocare liberamente i membri della PKBWK o se sia vincolato alla richiesta o proposta in tal senso del direttore. Tuttavia, per quanto concerne le garanzie di indipendenza della PKBWK e dei suoi membri, la questione è un poco fuorviante: se il Ministro ha il potere di revocare il direttore, in qualsiasi momento e a sua discrezione, come può quest'ultimo offrire una qualsiasi garanzia sistemica (astenendosi dal presentare una proposta o negando il proprio consenso) nei confronti della revoca (o omessa revoca) di altri membri della PKBWK?

83. In secondo luogo, per quanto concerne le regole interne, la Commissione ha sostenuto che il Ministro, adottando tali regole, incide in maniera determinante sull'organizzazione della PKBWK. Sebbene la Repubblica di Polonia abbia sostenuto, nel corso dell'udienza, che siffatte regole sono elaborate dall'organismo investigativo stesso, rimane il fatto che, ai sensi dell'articolo 28d, paragrafo 4, della legge sul trasporto ferroviario, spetta al Ministro stabilire, con ordinanza, lo statuto che disciplina le attività e la struttura organizzativa della PKBWK.

84. In terzo luogo, alcuni ulteriori dubbi circa l'indipendenza della PKBWK dal punto di vista organizzativo emergono dalle disposizioni in materia di risorse finanziarie e risorse umane. La Commissione evidenzia che l'assenza di risorse proprie impedisce alla PKBWK di svolgere i propri compiti. La necessità, per la PKBWK, di richiedere sistematicamente risorse finanziarie o risorse umane limiterebbe in modo significativo la sua indipendenza dal Ministro per quanto attiene all'organizzazione.

30 Riprodotto al paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

31 Articolo 28a, paragrafo 15, della legge sul trasporto ferroviario.

85. Non ritengo che la questione dell'indipendenza di bilancio debba essere discussa nel presente caso [32]. La Commissione non ha addotto, nel suo ricorso alla Corte, una violazione, da parte della Repubblica di Polonia, dell'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, ai sensi del quale l'organismo investigativo ottiene sufficienti risorse per assolvere i propri compiti in piena autonomia. Sebbene si possa proporre una lettura di tale requisito anche nel quadro dell'indipendenza organizzativa, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, mi pare che gli ultimi due punti trattati nella presente sezione siano di per sé sufficienti per affermare che la PKBWK non è indipendente dal Ministro per quanto attiene all'organizzazione.

c) Processo decisionale

86. Infine, la Commissione sostiene che la PKBWK non gode di indipendenza decisionale rispetto al Ministro, in quanto essa non agisce in nome proprio, bensì in nome del Ministro. Ne risulta, quindi, che essa non può adottare decisioni in maniera autonoma. Secondo la Commissione, tutte le misure adottate dalla PKBWK devono ottenere l'approvazione e la firma del Ministro. Ciò rappresenta un rischio per l'indipendenza dell'organismo investigativo rispetto al Ministro.

87. Sebbene io non condivida necessariamente tutte le critiche mosse dalla Commissione, nell'attuale quadro normativo nazionale sussistono chiaramente elementi problematici, che si traducono nell'assenza di indipendenza per quanto attiene alle prassi decisionali.

88. Come risulta dall'articolo 28a, paragrafo 2, della legge sul trasporto ferroviario, la PKBWK svolge le proprie attività in nome del Ministro. Siffatta previsione può essere interpretata nel senso che implica che è il Ministro stesso ad adottare le decisioni. La prassi attuale potrebbe indicare, come sostenuto dalla Repubblica di Polonia, che il Ministro non influenza, di fatto, il processo decisionale né vi partecipa, e che solo i membri della PKBWK adottano decisioni. Tuttavia, il testo dell'articolo 28a, paragrafo 2, suggerisce il contrario.

89. Ancora più importante è, probabilmente, il fatto che, come emerso in udienza, la pubblicazione delle decisioni della PKBWK nella Gazzetta ufficiale del Ministero può avere luogo solo a seguito della firma del relativo documento da parte del Ministro. Quest'ultimo è, dunque, chiaramente coinvolto, forse non nel processo decisionale in senso stretto, ma certamente nella divulgazione della decisione presso il pubblico. La discussione che ne è scaturita, reiterata anche nel corso dell'udienza, relativamente alla questione se tale firma rappresenti una «mera formalità» e se il Ministro, ipoteticamente, possa rifiutarsi di firmare una decisione e, dunque, impedirne la pubblicazione, non deve distogliere l'attenzione dall'importanza del seguente dato: come già riferito ripetutamente, la trasparenza nell'informazione e la pubblicità, ivi compresa la libera circolazione dei possibili risultati dell'indagine presso il pubblico interessato, costituiscono un aspetto importante dell'indipendenza investigativa espressamente prevista dalla direttiva sulla sicurezza delle ferrovie [33]. In parole semplici, il soggetto che controlla la distribuzione delle informazioni, controlla le informazioni stesse.

90. Infine, il fatto che, come sostenuto dalla Repubblica di Polonia, l'articolo 28a, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario preveda che la PKBWK svolge le proprie attività in modo indipendente, e che l'articolo 28a, paragrafo 14, affermi che «i membri della PKBWK (…) non sono vincolati ad alcuna istruzione per quanto concerne il contenuto della delibera da adottare» è indubbiamente un dato apprezzabile e appropriato. Tuttavia, considerato nel suo contesto e alla luce di tutti gli elementi

32 Come già accennato in termini generali in precedenza (paragrafo 37), gli organismi investigativi dovrebbero disporre di sufficienti risorse. In assenza di risorse, è indubbiamente difficile svolgere indagini. Se ciò implichi, e in che misura, un bilancio distinto, e in che maniera tale bilancio debba essere redatto e approvato, è una questione differente.

33 V. supra, considerando 23 (citato al paragrafo 3) e articolo 23, paragrafo 2, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

problematici del quadro giuridico nazionale discussi nella presente sezione, che disattendono chiaramente i requisiti di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, tale dato non è certamente sufficiente a rimediare alle altre lacune relative all'indipendenza per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali.

3. Conclusione

91. Alla luce di quanto sopra esposto, l'azione congiunta di tutti i singoli elementi considerati porta a concludere che la PKBWK opera, di fatto, come un mero dipartimento del Ministero dei Trasporti, anziché come un organismo indipendente ai sensi della seconda frase dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie. Pertanto, la PKBWK non presenta gli elementi di indipendenza richiesti dalla norma in questione.

92. Suggerisco, quindi, alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo dal Ministro dei Trasporti, che controlla il gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria e che costituisce, pertanto, un soggetto i cui interessi possono entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo, la Repubblica di Polonia non ha ottemperato alle condizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

93. Occorre formulare due osservazioni conclusive.

94. In primo luogo, come già chiaramente posto in luce nelle presenti conclusioni, le circostanze specifiche della presente causa sono caratterizzate da una situazione in cui l'organismo investigativo fa parte di un Ministero che, al contempo, controlla il gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria. Da questa peculiare «triade funzionale» all'interno di un singolo organismo pubblico possono quindi derivare, al massimo, conseguenze molto limitate, nel caso in cui il Ministro non possedesse un legame tanto stretto con il gestore dell'infrastruttura (e con l'impresa ferroviaria). Anzitutto, se non sussistesse un simile legame o non vi fosse alcuna connessione, difficilmente si potrebbe qualificare il Ministro, in quanto tale, come un «soggetto i cui interessi poss[o]no entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo», ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie.

95. In secondo luogo, un tema comune che si dipana lungo la presente causa alla maniera del proverbiale *fil rouge*, e in particolare la difesa presentata dalla Repubblica di Polonia in risposta alla questione dell'assenza di garanzie di indipendenza della PKBWK, potrebbe essere parafrasato, semplificando, nei seguenti termini: «sì, certo, la normativa nazionale applicabile stabilisce ciò, ma nella pratica si procede in maniera diversa, in maniera conforme, di fatto, ai requisiti della direttiva» [34].

96. A tale argomento si può fornire una duplice risposta: specifica e generale. Per quanto riguarda il procedimento di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e, più specificamente, i ricorsi presentati dinanzi a questa Corte per il mancato adempimento di obblighi sanciti dai Trattati e relativi alle garanzie istituzionali di indipendenza delle autorità amministrative, è stato chiaramente stabilito che il recepimento di tali garanzie per il tramite di semplici prassi amministrative non è sufficiente [35]. Senza negare l'importanza di tali prassi, devono sussistere, a monte, chiare e positive disposizioni normative o regolamentari che stabiliscano espressamente le norme specifiche che assicurano il conseguimento del tipo e grado di indipendenza richiesti dal diritto dell'Unione europea.

34 V. supra, segnatamente i paragrafi 19, 20, 79, 83 e 88.

35 V. sentenze del 10 maggio 2007, Commissione/Austria, C-508/04, EU:C:2007:274, punto 80 e la giurisprudenza ivi citata), e del 15 marzo 2012, Commissione/Polonia, C-46/11, non pubblicata, EU:C:2012:146, punto 28): «non si può ritenere che semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a discrezione dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, costituiscano valido adempimento degli obblighi che incombono agli Stati membri nel contesto della trasposizione di una direttiva».

97. La risposta specifica risulta, su un piano più sistematico, totalmente in linea con la concezione generale delle garanzie istituzionali di indipendenza. Tali garanzie non possono, per definizione, dipendere dalla buona volontà e dalla buona condotta dei singoli attori, né dalle prassi amministrative del momento. Esse devono essere chiaramente ed esplicitamente integrate nel tessuto normativo e devono operare indipendentemente dall'identità e dalle intenzioni dei singoli attori in questione.

98. Senza voler sottostimare in alcun modo l'effettiva operatività del diritto nella prassi istituzionale e l'importanza fondamentale dell'interiorizzazione, da parte dei singoli attori, dell'esigenza di indipendenza, il corretto recepimento di tali garanzie di indipendenza non può certamente limitarsi all'eventualità che determinate cose (positive) *possano* verificarsi nella prassi. Un recepimento corretto deve garantire che, in virtù del quadro istituzionale e delle salvaguardie predisposte, determinate cose (meno positive) semplicemente *non possano* verificarsi.

V. Sulle spese

99. Per quanto riguarda il motivo relativo alla violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Polonia, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

100. Per quanto riguarda il motivo relativo alla violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, l'articolo 141, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura stabilisce che la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se la controparte conclude in tal senso nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti. Tuttavia, su domanda della parte che rinuncia agli atti, le spese sono poste a carico della controparte se ciò appare giustificato dal comportamento di quest'ultima.

101. Senza prendere posizione, nemmeno indirettamente, sulla questione se la Repubblica di Polonia si sia conformata o meno alla norma di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, resta il fatto che la Repubblica di Polonia ha modificato la propria normativa e ne ha dato comunicazione alla Commissione soltanto a seguito dell'avvio del procedimento giudiziario, da parte della Commissione, dinanzi a questa Corte. Tramite siffatta (in)azione, la Repubblica di Polonia ha costretto la Commissione a sollevare anche quest'ultimo motivo. Giacché nella replica in cui ha dichiarato la propria rinuncia al motivo in questione, la Commissione ha domandato altresì la condanna alle spese della Repubblica di Polonia, appare in effetti giustificato che quest'ultima sopporti anche le spese relative a tale motivo.

VI. Conclusione

102. Per i motivi sopra esposti, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo dal Ministro dei Trasporti, che controlla il gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria e che costituisce, pertanto, un soggetto i cui interessi possono entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo, la Repubblica di Polonia non si è conformata ai requisiti di cui all'articolo 21, paragrafo 1, 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;

2) condannare la Repubblica di Polonia alla totalità delle spese del presente procedimento.