

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

13 giugno 2018 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Sicurezza delle ferrovie – Direttiva 2004/49/CE – Mancata adozione delle disposizioni necessarie per garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo»

Nella causa C-530/16,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 18 ottobre 2016,

Commissione europea, rappresentata da W. Mölls e J. Hottiaux, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna e K. Majcher, in qualità di agenti, assistiti da T. Warchoł, esperto,

convenuta,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, A. Tizzano, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Quarta Sezione, C. Vajda, K. Jürimäe e C. Lycourgos (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 ottobre 2017,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 gennaio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Polonia:
 - non avendo adottato le misure necessarie a garantire l'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza nei confronti di qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante; e

- non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo nei confronti dell'impresa ferroviaria e del gestore dell'infrastruttura ferroviaria,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 16, paragrafo 1 e dell'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 (direttiva sulla sicurezza ferroviaria) (GU 2004, L 164, pag. 44, e rettifica in GU 2004, L 220, pag. 16).

- 2 Nella memoria di replica, la Commissione ha tuttavia deciso di rinunciare all'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 e relativo alla mancanza d'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza, con la motivazione che la Repubblica di Polonia le aveva notificato, il 1° dicembre 2016, il testo della ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sul trasporto ferroviario e di talune altre leggi), del 16 novembre 2016 (Dz. U. del 2016, posizione 1923), che, secondo la Commissione, traspone correttamente detta disposizione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Il considerando 24 della direttiva 2004/49 così recita:

«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. Le indagini dovrebbero essere effettuate nella massima trasparenza possibile. Per ogni evento, l'organismo investigativo dovrebbe designare un gruppo di investigatori dotato della necessaria competenza per individuarne tutte le cause dirette ed indirette».

- 4 L'articolo 3 della direttiva in parola prevede quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intendono per:

(...)

- b) “gestore dell'infrastruttura”: qualsiasi organismo o impresa incaricato in particolare della creazione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria o di parte di essa, quale definita dall'articolo 3 della direttiva 91/440/CEE, compresa eventualmente la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura. I compiti di gestore dell'infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi organismi o imprese;

- c) “impresa ferroviaria”: qualsiasi impresa ferroviaria quale definita dalla direttiva 2001/14/CE e qualsiasi altra impresa pubblica o privata la cui attività consiste nella prestazione di servizi di trasporto di merci e/o di passeggeri per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono la sola trazione;

(...))».

5 Ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2004/49:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, dopo incidenti gravi nel sistema ferroviario, siano svolte dall'organismo investigativo di cui all'articolo 21 indagini finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

2. Oltre che sugli incidenti gravi, l'organismo investigativo di cui all'articolo 21 può indagare sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in condizioni leggermente diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi, tra cui guasti tecnici ai sottosistemi di natura strutturale o ai componenti di interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità o convenzionale.

(...))».

6 L'articolo 21 di detta direttiva dispone quanto segue:

«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 d'indipendenza necessarie.

(...))».

7 L'articolo 23 della medesima direttiva così recita:

«1. 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.

2. L'organismo investigativo pubblica la relazione finale nel più breve tempo possibile e di norma entro dodici mesi dalla data dell'evento. La relazione è redatta seguendo il più possibile il formato riportato nell'allegato V. La relazione e le raccomandazioni in materia di

sicurezza sono trasmesse alle parti interessate di cui all'articolo 22, paragrafo 3, e agli organismi e alle parti interessate negli altri Stati membri.

3. Entro il 30 settembre di ogni anno l'organismo investigativo pubblica una relazione annuale che riferisca sulle indagini svolte nell'anno precedente, sulle raccomandazioni in materia di sicurezza formulate e sulle azioni intraprese in seguito alle raccomandazioni formulate in precedenza».

8 Il punto 4, intitolato «Analisi e conclusioni», dell'allegato V alla direttiva 2004/49, intitolato «Contenuto principale della relazione d'indagine su incidenti ed inconvenienti», prevede quanto segue:

«1. Resoconto finale della catena di eventi:

- conclusioni sull'evento, sulla base dei fatti rilevati nel capitolo 3.

2. Discussione:

- analisi dei fatti rilevati nel capitolo 3 per determinare le cause dell'evento e valutare le prestazioni dei servizi di soccorso.

3. Conclusioni:

- cause dirette e immediate dell'evento, comprese le concause riferibili alle azioni delle persone coinvolte o alle condizioni del materiale rotabile o degli impianti tecnici,
- cause indirette riferibili alle competenze, alle procedure e alla manutenzione,
- cause a monte riferibili alle condizioni del quadro normativo e all'applicazione del sistema di gestione della sicurezza.

4. Osservazioni aggiuntive:

- carenze rilevate durante l'indagine, ma non pertinenti ai fini della determinazione delle cause».

Diritto nazionale

9 L'articolo 28a della Ustawa o transporcie kolejowym (legge sul trasporto ferroviario), del 28 marzo 2003 (Dz. U. del 2003, posizione 86), che contiene le disposizioni relative all'istituzione e al funzionamento della Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Commissione nazionale per le indagini sugli incidenti ferroviari; in prosieguo: la «PKBWK»), dispone quanto segue:

«1. Sotto la responsabilità del ministro dei trasporti, la Commissione nazionale permanente per le indagini sugli incidenti ferroviari [la 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 presidente, un supplente e un segretario.

4. La [PKBWK] può altresì essere composta da membri ad hoc scelti dal presidente della [PKBWK] per partecipare alle indagini sulla base di un elenco fornito dal ministro dei trasporti.

(...)

6. Il presidente della [PKBWK] è nominato e revocato dal ministro dei trasporti.

7. Il supplente e il segretario sono nominati e revocati dal ministro dei trasporti, su richiesta del presidente della [PKBWK].

8. I membri della [PKBWK] sono nominati e revocati dal ministro dei trasporti, previa consultazione del presidente della [PKBWK].

9. Su richiesta della PKBWK, deliberata con votazione a maggioranza assoluta, il ministro dei trasporti può revocare un membro della stessa.

10. Può essere membro della [PKBWK] 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.

11. La qualità di membro della [PKBWK] viene meno in caso di decesso, di mancato rispetto dei requisiti stabiliti al paragrafo 10, o di accettazione delle 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 controllo 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 di cui all'articolo 281, paragrafo 1, 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 unità organizzative la cui infrastruttura ferroviaria o i cui lavoratori o veicoli siano stati coinvolti nell'evento.

(...))».

10 L'articolo 28d della legge sul trasporto ferroviario prevede quanto segue:

«1. Il ministro dei trasporti assicura, nella parte del bilancio statale pertinente, il finanziamento per le attività della [PKBWK] e dei suoi servizi, in particolare per la retribuzione dei suoi membri, esperti e personale operativo, per i costi dell'attrezzatura tecnica, per le spese di formazione, pubblicazione e per gli onorari dei periti.

2. Il funzionamento della [PKBWK] è garantito dai servizi specializzati dell'amministrazione del ministro dei trasporti.

(...).

4. Il ministro dei trasporti stabilisce, con decreto, il regolamento interno della [PKBWK] nonché la sua struttura organizzativa, tenuto conto della natura dei compiti svolti dalla [PKBWK]».

11 L'articolo 1 dell'ordinanza n. 59 del ministro dell'Infrastruttura, dell'11 dicembre 2008, relativa al regolamento interno della PKBWK (in prosieguo: l'«ordinanza dell'11 dicembre 2008 recante lo statuto della PKBWK»), recita quanto segue:

«È stabilito uno statuto della [PKBWK], che costituisce l'allegato alla presente ordinanza».

12 L'articolo 10 dell'allegato a detta ordinanza (in prosieguo: lo «statuto della PKBWK») così dispone:

«1. Il presidente della [PKBWK], dopo aver ottenuto informazioni su un incidente grave, un incidente o un inconveniente su una linea ferroviaria (...), procede alla qualifica di tale evento al fine di determinare la necessità per la [PKBWK] di avviare un procedimento.

2. Se il presidente della [PKBWK] decide di avviare un procedimento, nomina una squadra investigativa, in particolare designa il responsabile della squadra tra i membri della [PKBWK] e, in concerto con quest'ultimo, stabilisce la composizione della squadra.

3. Il presidente della [PKBWK] in concerto con il responsabile della squadra investigativa, può inserire nella composizione di tale squadra membri ad hoc scelti in un elenco del ministro.

4. Se è giustificato da particolari circostanze di fatto, possono partecipare ai lavori della squadra investigativa esperti designati dal presidente della [PKBWK], su richiesta del responsabile della squadra investigativa».

13 L'articolo 12 dello statuto della PKBWK così dispone:

«Non può essere membro della squadra investigativa una persona che:

- 1) si trovi in rapporto di subordinazione gerarchica nei confronti di persone o istituzioni che abbiano un collegamento con l'inconveniente in esame;
- 2) abbia partecipato all'incidente grave, all'incidente o all'inconveniente su una linea ferroviaria oggetto del procedimento;
- 3) sia il coniuge di una persona coinvolta nell'incidente grave, nell'incidente o nell'inconveniente su una linea ferroviaria oggetto del procedimento;
- 4) sia un parente o un affine in linea diretta, in linea indiretta fino ai figli dei fratelli, delle persone menzionate al punto 3, o che abbia adottato, abbia la custodia o la tutela delle persone oggetto del procedimento».

14 L'articolo 22 dello statuto della PKBWK prevede quanto segue:

«1. La delibera è adottata a maggioranza dei voti per alzata di mano. In caso di parità di voti, il voto del presidente della seduta è decisivo.

2. Partecipano al voto soltanto i membri permanenti della [PKBWK] nonché i membri ad hoc che abbiano partecipato ai lavori della squadra investigativa, fatto salvo l'articolo 11. La votazione non deve svolgersi in presenza delle persone di cui trattasi all'articolo 19, paragrafo 1, punto 3, dello statuto.

3. La delibera ha forma scritta ed è sottoscritta da tutti i membri della [PKBWK] che hanno partecipato alla sua adozione».

15 Ai sensi dell'articolo 26 dello stesso statuto:

«1. La gestione del personale dei membri permanenti della [PKBWK] è assicurata dall'ufficio del direttore generale del ministero.

2. La gestione finanziaria della [PKBWK] è effettuata dall'ufficio finanziario del ministero, nell'ambito del piano di spese inserito nel piano finanziario. Le procedure di controllo finanziario in vigore nel ministero si applicano alle operazioni finanziarie effettuate.

3. L'utilizzo delle auto di servizio da parte della [PKBWK] si effettua conformemente alle procedure in vigore nel ministero.

4. In materia di aggiudicazione di appalti pubblici, si applicano le procedure di appalto in vigore nel ministero».

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

16 Il 21 febbraio 2014 la Commissione ha inviato alla Repubblica di Polonia una lettera di diffida, portando alla sua attenzione gli elementi della sua normativa da essa ritenuti non conformi alla direttiva 2004/49. Tra tali addebiti, figuravano in particolare la mancanza d'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza, contraria all'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva, e la mancanza d'indipendenza dell'organismo investigativo, contraria all'articolo 21, paragrafo 1, di detta direttiva.

- 17 Il 17 aprile 2014 la Repubblica di Polonia, da un lato, ha contestato le presunte irregolarità rilevate dalla Commissione e, dall'altro, ha informato quest'ultima della sua intenzione di apportare modifiche alla propria normativa.
- 18 Il 27 febbraio 2015 la Commissione ha inviato un parere motivato con il quale sottolineava che, non avendo adottato le misure idonee a garantire la corretta trasposizione e attuazione della direttiva 2004/49, la Repubblica di Polonia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, in particolare, in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, e dell'articolo 21, paragrafo 1, di tale direttiva.
- 19 Il 27 aprile 2015 la Repubblica di Polonia ha informato la Commissione dell'entrata in vigore di due regolamenti del ministro dell'Infrastruttura e dello Sviluppo del 17 febbraio 2015. Il 18 e il 30 ottobre 2015 la Repubblica di Polonia ha notificato alla Commissione, rispettivamente, un regolamento del ministro dell'Infrastruttura e dello Sviluppo del 26 settembre 2015 e una legge del 25 settembre 2015 recante modifica della legge sul trasporto ferroviario.
- 20 Secondo la Commissione, tutte queste disposizioni, pur consentendo di porre fine a un certo numero degli inadempimenti contemplati nel parere motivato, non hanno permesso di porre rimedio agli addebiti vertenti sulla mancanza d'indipendenza dell'autorità preposta alla sicurezza e dell'organismo investigativo. In tali circostanze, la Commissione ha proposto il presente ricorso.
- 21 Nella memoria di replica, la Commissione ha rinunciato all'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 per i motivi esposti al punto 2 della presente sentenza.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 22 La Repubblica di Polonia ritiene che l'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 sia irricevibile per il motivo che esso ha carattere ipotetico e troppo generico e che non è stato sufficientemente motivato dalla Commissione.
- 23 Secondo tale Stato membro, la Commissione non ha tenuto conto delle spiegazioni e degli argomenti presentati dalle autorità polacche durante la fase precontenziosa. Di conseguenza, l'analisi della Commissione sarebbe incompleta e avrebbe impedito alla Repubblica di Polonia di preparare la propria difesa.
- 24 Inoltre, la Commissione non avrebbe indicato nessuna situazione o evento preciso che comporti un pregiudizio all'indipendenza della PKBWK nei confronti del gestore dell'infrastruttura. Tale Stato membro sostiene che, in tutti i casi di inconvenienti sopravvenuti finora, la PKBWK ha agito in modo indipendente, cosicché l'addebito della Commissione è ipotetico.
- 25 La Commissione fa valere, da un lato, di aver indicato, nel ricorso, i motivi per i quali essa ritiene che le disposizioni del diritto polacco non garantiscano l'indipendenza della PKBWK e

di aver precisato, i motivi per i quali essa ritiene non convincenti gli argomenti in senso contrario invocati dal governo polacco nel corso della fase precontenziosa.

- 26 La Commissione rileva, dall'altro lato, che essa può adire la Corte con un ricorso per inadempimento se ritiene sussistente l'infrazione all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49, senza aspettare che si verifichi una catastrofe ferroviaria.

Giudizio della Corte

- 27 La Repubblica di Polonia contesta, in sostanza, la ricevibilità dell'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49, per il motivo che esso avrebbe un carattere troppo generico e ipotetico e che non sarebbe sufficientemente motivato.
- 28 Occorre ricordare, in primo luogo, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso (v., in particolare, sentenza del 25 aprile 2013, Commissione/Finlandia, C-74/11, non pubblicata, EU:C:2013:266, punto 47 e giurisprudenza citata).
- 29 Nella specie, il ricorso della Commissione soddisfa tale requisito. La Commissione, infatti, vi espone chiaramente i motivi per i quali essa ritiene che la normativa polacca non garantisca l'indipendenza della PKBWK nei confronti dell'impresa ferroviaria PKP S.A. e del gestore dell'infrastruttura ferroviaria PKP PLK S.A.
- 30 Va altresì ricordato che, per giurisprudenza costante, l'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE è circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale disposizione, volto a offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione. Pertanto, il ricorso deve essere basato sui medesimi motivi e mezzi esposti nel parere motivato. Ciò non significa, tuttavia, che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nel dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso, purché l'oggetto della controversia, come definito nel parere motivato, non sia stato ampliato o modificato (v., in tal senso, sentenze del 4 maggio 2017, Commissione/Lussemburgo, C-274/15, EU:C:2017:333, punto 37, e del 14 settembre 2017, Commissione/Grecia, C-320/15, EU:C:2017:678, punto 31).
- 31 Orbene, la Repubblica di Polonia non dimostra che la Commissione abbia esteso la portata del presente ricorso a motivi o a mezzi che non figuravano nel parere motivato. La circostanza che la Commissione non abbia tenuto conto degli argomenti sviluppati dalla Repubblica di Polonia nel corso del procedimento precontenzioso, anche volendo considerarla dimostrata, non può essere sufficiente a dichiarare irricevibile l'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49.
- 32 Occorre rilevare, in secondo luogo, che la Commissione è legittimata a proporre alla Corte un ricorso per inadempimento in cui contesta la mancanza d'indipendenza dell'organismo investigativo di cui all'articolo 21 della direttiva 2004/49, senza dover invocare una situazione precisa in cui si sia effettivamente verificato un pregiudizio a detta indipendenza. Infatti, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo tramite l'adozione di un insieme di norme che assicurino a tale organismo la facoltà di esercitare i propri compiti senza rischiare di essere soggetto alle imposizioni o all'influenza in particolare di un gestore dell'infrastruttura o di un'impresa ferroviaria. L'assenza o l'insufficienza di un

siffatto quadro giuridico è di per sé idonea a configurare un inadempimento all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 (v., per analogia, sentenza del 2 giugno 2016, Commissione/Portogallo, C-205/14, EU:C:2016:393, punto 48).

33 Da quanto precede risulta che il presente ricorso per inadempimento è ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

34 La Commissione fa valere, in primo luogo, che la normativa polacca non contiene alcuna disposizione che conferisca agli investigatori uno status che dia loro le garanzie d'indipendenza necessarie, contrariamente a quanto imposto dall'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/49.

35 Secondo la Commissione, in mancanza di disposizioni concrete e dettagliate in materia, il mero utilizzo del termine «indipendente» all'articolo 28a, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario per qualificare la PKBWK non conferisce effettivamente lo status previsto all'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/49 e non garantisce che, in concreto, per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali, la PKBWK possa assolvere i propri compiti in piena indipendenza nei confronti del ministero dei trasporti, conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, di tale direttiva.

36 In secondo luogo, la Commissione rileva che la PKBWK fa parte integrante del ministero dei trasporti. Sebbene riconosca che l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 non vieta il collegamento dell'organismo investigativo alle strutture organizzative di tale ministero, ciò sarebbe ammissibile solo a condizione che siano adottate misure al fine di garantire l'indipendenza di tale organismo nei confronti di detto ministero. Orbene, ciò non avverrebbe nel caso della normativa polacca.

37 In terzo luogo, la Commissione rileva che la normativa polacca non garantisce l'indipendenza della PKBWK nei confronti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

38 La Commissione sottolinea, a tale riguardo, che il Tesoro pubblico, rappresentato dal ministro dei trasporti, è proprietario di maggioranza, con il 85,09% delle azioni, del gestore dell'infrastruttura ferroviaria PKP PLK S.A., mentre le altre azioni sono detenute dall'impresa ferroviaria PKP S.A., di cui il Tesoro pubblico, rappresentato da tale ministro, è l'unico azionista e la quale può cedere le azioni della PKP PLK S.A. solo al Tesoro pubblico. Quest'ultimo possiederebbe il 61,7% dei diritti di voto nell'assemblea generale del gestore dell'infrastruttura, mentre la restante parte è detenuta dalla PKP S.A. Inoltre, detto ministro approverebbe gli statuti del gestore dell'infrastruttura e le loro modifiche e l'assemblea generale designerebbe i membri del consiglio di sorveglianza del gestore dell'infrastruttura tra i candidati presentati dallo stesso ministro. La Commissione ne conclude che quest'ultimo controlla il gestore dell'infrastruttura.

39 La Commissione ritiene che, poiché l'organismo investigativo fa parte della struttura del ministero dei trasporti e tale ministero controlla il gestore dell'infrastruttura, detto organismo non sia indipendente dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali.

- 40 In quarto luogo, la Commissione rileva che la PKBWK non agisce in proprio nome, ma svolge le proprie attività, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 2, della legge sul trasporto ferroviario, in nome del ministro dei trasporti. Tutti i provvedimenti da essa adottati dovrebbero ottenere l'approvazione e la firma di quest'ultimo cosicché la PKBWK non farebbe altro, in realtà, che preparare la decisione, mentre tale ministro ha la facoltà di modificare o di respingere la decisione così proposta. Inoltre, dall'articolo 1 dell'ordinanza dell'11 dicembre 2008 recante lo statuto della PKBWK deriverebbe che tale organismo agisce nell'ambito del ministero dei trasporti, circostanza che dimostrerebbe che esso non agisce né indipendentemente né separatamente da tale ministero.
- 41 In quinto luogo, la Commissione sottolinea che il ministro dei trasporti nomina e revoca il presidente della PKBWK e il suo supplente, nonché il segretario della PKBWK. La Commissione rileva che la normativa polacca non precisa secondo quali criteri e sulla base di quali principi tale ministro scelga detti responsabili. Nessuna disposizione di tale normativa prevederebbe, in particolare, che le persone che assumono queste tre funzioni godano di uno status che ne garantisca l'indipendenza, come invece è richiesto dall'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/49.
- 42 In sesto luogo, la Commissione fa valere che, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 8, della legge sul trasporto ferroviario, il ministro dei trasporti nomina e revoca i membri permanenti della PKBWK, su parere non vincolante del presidente di quest'ultima. Essa ne deduce che il presidente della PKBWK non ha la facoltà di fissare, in piena indipendenza, la composizione della propria squadra investigativa, circostanza che può avere un'incidenza sulla qualità, l'imparzialità e la trasparenza dell'indagine.
- 43 La Commissione rileva, a tale riguardo, che l'elenco di criteri figuranti all'articolo 28a, paragrafo 10, della legge sul trasporto ferroviario non include i requisiti d'indipendenza imposti all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 e che la normativa polacca non precisa secondo quali criteri e sul fondamento di quali principi il ministro dei trasporti debba operare la propria scelta. La Commissione sottolinea, inoltre, che la normativa polacca non vieta che le persone che possono soddisfare i criteri fissati da tale elenco siano rappresentanti d'impresе ferroviarie o di gestori dell'infrastruttura, circostanza che contrasta con il principio d'indipendenza organizzativa della PKBWK.
- 44 In settimo luogo, la Commissione fa valere che, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 4, della legge sul trasporto ferroviario e all'articolo 10 dello statuto della PKBWK, il ministro dei trasporti redige un elenco all'interno del quale il presidente della PKBWK può scegliere taluni membri ad hoc al fine della partecipazione alle indagini. Il presidente della PKBWK non potrebbe quindi determinare esso stesso la composizione della propria squadra, ma sarebbe vincolato a nominare persone selezionate previamente da tale ministro.
- 45 La Commissione sottolinea, inoltre, che la normativa polacca non definisce le modalità o i criteri secondo i quali il ministro dei trasporti redige l'elenco dei membri ad hoc della PKBWK né il modo in cui a tali membri viene garantito uno status che offra loro l'indipendenza necessaria. Infine, la Commissione fa valere che la normativa polacca non vieta che le persone presenti in tale elenco siano rappresentanti di imprese ferroviarie o di gestori dell'infrastruttura ferroviaria.
- 46 In ottavo luogo, la Commissione critica il fatto che, secondo l'articolo 28d, paragrafo 2, della legge sul trasporto ferroviario, il funzionamento della PKBWK è garantito dai servizi specializzati dell'amministrazione del ministero dei trasporti. Più in particolare, l'obbligo

dell'organismo investigativo di chiedere sistematicamente al ministro dei trasporti la messa a disposizione dei mezzi necessari al suo funzionamento limiterebbe considerevolmente la sua indipendenza organizzativa.

- 47 Peraltro, la Commissione sottolinea che nessuna disposizione della direttiva 2004/49 autorizza gli Stati membri a invocare motivi di bilancio per sottrarsi agli obblighi derivanti dall'articolo 21, paragrafo 1, della stessa. Inoltre, il paragrafo 2 di tale articolo richiederebbe che l'organismo investigativo ottenga risorse sufficienti a realizzare i propri compiti e obiettivi. Poiché in forza dell'articolo 28d, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, spetta al ministro dei trasporti garantire i mezzi necessari alle attività della PKBWK e al suo funzionamento, quest'ultima non avrebbe una linea di bilancio propria e tale ministro sarebbe libero di valutare se occorra attribuire risorse alla PKBWK, in considerazione degli interessi commerciali della società che gestisce l'infrastruttura.
- 48 La Repubblica di Polonia fa valere che l'indipendenza della PKBWK è garantita non soltanto dalle disposizioni della legge sul trasporto ferroviario, che indicano espressamente la natura indipendente di tale organismo, ma anche da garanzie concrete che assicurano l'indipendenza organizzativa, giuridica e decisionale dello stesso. Tale Stato membro sottolinea che nessuna disposizione della direttiva 2004/49 contiene indicazioni riguardo alla selezione dei membri dell'organismo investigativo. Il diritto dell'Unione richiederebbe soltanto che si tratti di un organismo indipendente.
- 49 L'indipendenza organizzativa della PKBWK si rifletterebbe nella possibilità, per la stessa, di decidere circa la sua struttura interna e di disporre di propri organi e risorse. Il supplente del presidente e il segretario della PKBWK sarebbero nominati e revocati su richiesta del presidente di tale organismo, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 7, della legge sul trasporto ferroviario. Tale presidente darebbe altresì il suo parere sulla nomina e la revoca degli altri membri permanenti. Inoltre, i membri ad hoc di detto organismo, scelti nell'elenco elaborato dal ministro dei trasporti, non potrebbero, in forza dell'articolo 28a, paragrafo 15, di tale legge, essere impiegati da un'unità la cui infrastruttura ferroviaria o i cui lavoratori o veicoli siano stati coinvolti nell'incidente, nell'incidente grave o nell'inconveniente oggetto dell'indagine.
- 50 Oltre a ciò, secondo l'articolo 10 dello statuto della PKBWK, i procedimenti connessi con gli incidenti gravi, gli incidenti e gli inconvenienti sulle linee ferroviarie sarebbero condotti da squadre ad hoc nominate dal presidente della PKBWK, ove i membri di una siffatta squadra non possono, in forza dell'articolo 12 di tale statuto, trovarsi in rapporto gerarchico con le persone e le istituzioni che abbiano un collegamento con l'evento su cui verte l'indagine. La relazione relativa al procedimento condotto nell'ambito di una siffatta indagine sarebbe, del resto, approvata da una votazione alla quale parteciperebbero soltanto i membri di tale squadra.
- 51 In tale contesto, la Repubblica di Polonia ritiene che la possibilità di nominare i membri ad hoc della PKBWK partendo da un elenco stabilito dal ministro dei trasporti non arrechi pregiudizio all'indipendenza di tale organismo. Inoltre, nella pratica, qualsiasi persona che soddisfi i requisiti fissati all'articolo 28a, paragrafo 10, della legge sul trasporto ferroviario potrebbe richiedere la propria iscrizione nell'elenco dei membri ad hoc. Il presidente della PKBWK statuirebbe in modo autonomo su una siffatta richiesta.
- 52 La Repubblica di Polonia fa valere che, attualmente, cento persone figurano nell'elenco dei membri ad hoc della PKBWK, che sono tutti specialisti in ambito ferroviario, circostanza che

conferisce al presidente di tale organismo una libertà piuttosto ampia quanto alla scelta dei membri ad hoc partecipanti a un'indagine determinata poiché, di norma, solo un membro ad hoc integra la squadra investigativa.

- 53 Peraltro, l'articolo 28a, paragrafo 10, della legge sul trasporto ferroviario imporrebbe condizioni, in particolare quanto alle qualifiche, che devono essere soddisfatte dai membri della PKBWK, precisate all'articolo 28a, paragrafi 12 e 13, di tale legge. L'articolo 28a, paragrafo 11, di detta legge conterrebbe anche un elenco delle cause di estinzione della qualità di membro di tale organismo. Siffatte garanzie permetterebbero di ridurre al minimo il margine di discrezionalità del ministro dei trasporti riguardo alla nomina e alla revoca dei membri di detto organismo.
- 54 La Repubblica di Polonia rileva che, al fine di razionalizzare le spese di bilancio, il legislatore nazionale ha affidato il funzionamento della PKBWK ai servizi specializzati del ministero dei trasporti, garantendo al contempo i mezzi finanziari necessari all'azione di tale organismo.
- 55 I mezzi allocati alle esigenze della PKBWK sarebbero stati isolati nell'ambito di una parte specifica del bilancio statale, alla rubrica trasporti, e figurerebbero in una voce particolare che ricomprende i costi di funzionamento degli uffici e degli organi centrali dell'amministrazione del governo. Sebbene la quota allocata al funzionamento della PKBWK sia decisa dal ministro dei trasporti, quest'ultimo sarebbe tenuto, in forza dell'articolo 28d, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, a garantire, per mezzo della quota pertinente del bilancio statale, i mezzi necessari alle attività di tale organismo e al suo funzionamento. Un elenco delle spese di detto organismo di cui il ministero dei trasporti garantisce il finanziamento sarebbe contenuto in tale legge. La Repubblica di Polonia sottolinea peraltro che il bilancio della PKBWK è aumentato nel corso degli ultimi anni.
- 56 La gestione di servizi amministrativi da parte del ministero dei trasporti non arrecherebbe pregiudizio all'indipendenza organizzativa della PKBWK. Sarebbero state create, infatti, sezioni distinte all'interno dell'amministrazione di tale ministero, esclusivamente preposte al funzionamento amministrativo e gestite dal direttore generale del servizio. I servizi amministrativi di detto ministero, in particolare il servizio del personale e quello finanziario, sarebbero dunque posti sotto l'autorità del direttore generale e funzionerebbero senza la partecipazione del ministro dei trasporti che dirigerebbe le unità operative. Conformemente all'articolo 28a, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, la PKBWK sarebbe un organismo che agisce presso tale ministro, circostanza che comproverebbe il suo status distinto e la sua indipendenza. La PKBWK non si troverebbe in un rapporto di subordinazione con detto ministro.
- 57 Per quanto riguarda l'indipendenza giuridica della PKBWK, la Repubblica di Polonia rileva che l'inserimento dell'organismo investigativo all'interno della struttura di un ministero è una prassi corrente in vari Stati membri, anche quando la società che gestisce l'infrastruttura ferroviaria è una società pubblica.
- 58 Il fatto che non sia necessario soffermarsi sull'indipendenza giuridica della PKBWK deriva, secondo la Repubblica di Polonia, dalla circostanza che la separazione di tale organismo rispetto ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie è indiscutibilmente garantita.
- 59 Per quanto concerne l'indipendenza decisionale della PKBWK, la Repubblica di Polonia sottolinea che i membri di tale organismo non ricevono alcuna istruzione riguardo al

contenuto delle loro delibere, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 14, della legge sul trasporto ferroviario. I tentativi d'ingerenza nel funzionamento di detto organismo costituirebbero misure contrarie a tale legge e violerebbero il principio di legalità sancito all'articolo 7 della Costituzione polacca.

- 60 La circostanza che la PKBWK svolga le proprie attività in nome del ministro dei trasporti non comprometterebbe la sua indipendenza, ma le consentirebbe, al contrario, di assolvere in modo efficace i propri compiti basandosi sull'autorità dei poteri pubblici. La Repubblica di Polonia considera altresì che la Commissione sbaglia nel ritenere che la PKBWK non possa prendere alcuna decisione in modo autonomo. Tale organismo prenderebbe le proprie decisioni sotto forma di delibere adottate a maggioranza dei voti, laddove il voto del presidente di seduta prevale in caso di parità. Parteciperebbero al voto esclusivamente i membri permanenti di detto organismo e i suoi membri ad hoc che abbiano partecipato ai lavori della squadra post-incidente. Il ministro dei trasporti non parteciperebbe assolutamente all'adozione di tali delibere e la sua firma non sarebbe neanche richiesta né apposta sulle delibere della PKBWK.
- 61 La Repubblica di Polonia fa valere, infine, che la PKBWK è tenuta ad informare i soggetti interessati del procedimento condotto e dello stato di avanzamento dello stesso, garantendo così la trasparenza del suo operato e il controllo pubblico dei risultati dei procedimenti da essa condotti. Inoltre, tale organismo sarebbe altresì tenuto a pubblicare una relazione annuale sul suo operato.

Giudizio della Corte

– Osservazioni preliminari

- 62 Occorre rilevare, in primo luogo, che, in forza dell'articolo 28a, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, la PKBWK costituisce, in Polonia, l'organismo investigativo di cui all'articolo 21 della direttiva 2004/49. La PKBWK è istituita, in forza di tale disposizione, sotto la responsabilità del ministro dei trasporti e svolge le proprie attività in nome dello stesso. Essa è priva di personalità giuridica, come ha confermato la Repubblica di Polonia in udienza dinanzi alla Corte, così come di una linea di bilancio propria, come risulta dall'articolo 28d, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario. In forza dell'articolo 28d, paragrafo 2, di tale legge, il suo funzionamento è garantito dai servizi specializzati dell'amministrazione di tale ministro.
- 63 Secondo l'articolo 19 della direttiva 2004/49, l'organismo investigativo di cui all'articolo 21 della stessa è preposto ad indagare sugli incidenti gravi nel sistema ferroviario al fine di migliorare, se del caso, la sicurezza ferroviaria e prevenire gli incidenti. Esso può altresì decidere di indagare sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in condizioni leggermente diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi.
- 64 L'articolo 23 della stessa direttiva prevede che l'organismo investigativo pubblichi una relazione finale sulle indagini da esso condotte su un incidente o un inconveniente che contenga, se del caso, raccomandazioni in materia di sicurezza e il cui formato sia redatto seguendo il più possibile quello riportato nell'allegato V della medesima direttiva. Da tale allegato risulta che le conclusioni della relazione finale devono riguardare le cause dirette e immediate dell'evento, comprese le concause riferibili alle azioni delle persone coinvolte e alle condizioni del materiale rotabile o degli impianti tecnici, le cause indirette riferibili alle competenze, alle procedure e alla manutenzione, e le cause a monte riferibili alle condizioni

del quadro normativo e all'applicazione del sistema di gestione della sicurezza. Tale relazione è comunicata alle parti interessate, in particolare al gestore dell'infrastruttura ferroviaria e alle imprese ferroviarie.

- 65 L'organismo investigativo è tenuto altresì a pubblicare una relazione annuale che riferisca sulle indagini svolte nell'anno precedente, sulle raccomandazioni in materia di sicurezza formulate e sulle azioni intraprese in seguito alle raccomandazioni formulate in precedenza.
- 66 In secondo luogo, l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 impone che l'organismo investigativo, per quanto attiene alla struttura giuridica, all'organizzazione e alle prassi decisionali sia indipendente da taluni attori del settore ferroviario espressamente elencati, tra cui il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e le imprese ferroviarie. Secondo il considerando 24 di tale direttiva, l'organismo investigativo dovrebbe funzionare in modo tale da evitare qualsiasi conflitto di interessi o eventuale coinvolgimento nelle cause degli eventi oggetto di indagine.
- 67 Per quanto riguarda la nozione d'«indipendenza», occorre rilevare che essa non è definita dalla direttiva 2004/49. Si deve pertanto tenere conto del suo significato abituale. Così, per quanto riguarda gli organi pubblici, l'indipendenza designa normalmente uno status che garantisce all'organo considerato la possibilità di agire in piena libertà rispetto agli organismi nei confronti dei quali la sua indipendenza deve essere garantita, al riparo da qualsiasi istruzione e pressione.
- 68 In terzo luogo, come risulta dal petitum del ricorso della Commissione e come quest'ultima ha espressamente confermato in udienza, è esclusivamente rispetto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria PKP PLK S.A. e all'impresa ferroviaria PKP S.A., e non rispetto al ministro dei trasporti in quanto tale, che la Commissione censura la Repubblica di Polonia per non aver assicurato l'indipendenza della PKBWK. È quindi in tale misura che la Corte è chiamata a esaminare il presente ricorso per inadempimento.
- 69 A tale riguardo, la Repubblica di Polonia non ha contestato l'affermazione della Commissione secondo la quale lo Stato, rappresentato dal ministro dei trasporti, controlla al contempo tale gestore dell'infrastruttura ferroviaria e detta impresa ferroviaria.
- 70 Occorre, pertanto, esaminare se la PKBWK, che è istituita all'interno del ministero dei trasporti, sia indipendente, per quanto attiene alla struttura giuridica, all'organizzazione e alle prassi decisionali, dal gestore dell'infrastruttura PKP PLK S.A. e dall'impresa ferroviaria PKP S.A., in una situazione in cui il ministro dei trasporti controlla tale gestore dell'infrastruttura e detta impresa ferroviaria.
- 71 A tale riguardo, sebbene occorra prendere in considerazione, come suggerisce la Repubblica di Polonia, l'articolo 28a, paragrafo 1, della legge sul trasporto ferroviario, in forza del quale la PKBWK è istituita in modo permanente e indipendente, l'affermazione di principio contenuta in tale disposizione non può tuttavia essere dissociata dagli altri elementi del quadro giuridico nel quale opera tale organismo. È pertanto alla luce di tutte le disposizioni nazionali pertinenti che occorre esaminare se la Repubblica di Polonia sia venuta meno al suo obbligo di garantire l'indipendenza dell'organismo investigativo nei confronti di qualsiasi gestore dell'infrastruttura ferroviaria e di qualsiasi impresa ferroviaria.
- 72 In quarto luogo, occorre rilevare che gli argomenti della Commissione che criticano, da un lato, l'assenza, nella normativa polacca, di uno status per gli investigatori e, dall'altro lato,

l'insufficienza delle risorse messe a disposizione della PKBWK rientrano nell'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/49.

73 Orbene, l'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/49 non è contemplato nel petitum del ricorso della Commissione. Non occorre, pertanto, esaminare questi due argomenti nell'ambito del presente ricorso.

– *Sull'indipendenza della PKBWK per quanto attiene alla struttura giuridica*

74 La Commissione critica la Repubblica di Polonia per aver inserito la PKBWK nell'ambito dei servizi del ministero dei trasporti, senza aver previsto garanzie d'indipendenza sufficienti.

75 A tale riguardo, va rilevato che, sebbene la PKBWK faccia parte del ministero dei trasporti e non abbia personalità giuridica propria, tuttavia una siffatta situazione non dimostra, di per sé, una mancanza d'indipendenza di tale organismo, per quanto attiene alla struttura giuridica, rispetto al gestore dell'infrastruttura PKP PLK S.A. e all'impresa ferroviaria PKP S.A. che sono, dal canto loro, dotate di personalità giuridica propria e distinta da tale ministero. Orbene, come risulta dal punto 68 della presente sentenza, la Commissione censura la Repubblica di Polonia soltanto per non aver garantito l'indipendenza della PKBWK nei confronti di tale gestore e di detta impresa, e non del ministero dei trasporti in quanto tale.

76 Per il resto, occorre rilevare che la direttiva 2004/49 non vieta l'inserimento, in quanto tale, dell'organismo investigativo nell'ambito del ministero dei trasporti.

77 Da quanto precede risulta che la Commissione non ha sufficientemente dimostrato la mancanza d'indipendenza della PKBWK, per quanto attiene alla struttura giuridica, nei confronti del gestore dell'infrastruttura o dell'impresa ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti.

– *Sull'indipendenza della PKBWK per quanto attiene all'organizzazione*

78 La Commissione contesta, in primo luogo, alla Repubblica di Polonia di aver affidato al ministro dei trasporti il compito, da un lato, di nominare e di revocare il presidente della PKBWK, il suo supplente nonché il segretario e i membri permanenti di tale organismo e, dall'altro, di redigere l'elenco all'interno del quale possono essere designati i membri ad hoc di detto organismo.

79 In forza dell'articolo 28a, paragrafo 6, della legge sul trasporto ferroviario il presidente della PKBWK è nominato dal ministro dei trasporti. Il supplente di tale presidente e il segretario di detto organismo sono nominati, conformemente all'articolo 28a, paragrafo 7, di tale legge, dallo stesso ministro, su richiesta del presidente di detto organismo. Per quanto riguarda gli altri membri della PKBWK, essi sono nominati, in forza dell'articolo 28a, paragrafo 8, della citata legge, dallo stesso ministro previa consultazione del presidente di tale organismo.

80 Ne consegue che, anche se, come sottolineato dalla Repubblica di Polonia, il presidente della PKBWK è consultato nell'ambito della nomina di taluni membri di detto organismo, il ministro dei trasporti dispone del potere discrezionale di nominare tutti i membri permanenti dello stesso.

81 Peraltro, dall'articolo 28a, paragrafi da 6 a 8, della legge sul trasporto ferroviario deriva che il ministro dei trasporti ha la facoltà di revocare il presidente della PKBWK nonché, su richiesta

di tale presidente, il supplente dello stesso e il segretario di detto organismo. Inoltre, tale ministro può altresì, previa consultazione del presidente, revocare gli altri membri di detto organismo.

- 82 L'articolo 28a, paragrafo 9, della legge in parola dispone che il ministro in parola può, a richiesta della maggioranza assoluta dei membri della PKBWK, revocare un membro di tale organismo. L'articolo 28a, paragrafo 11, della medesima legge prevede che la qualità di membro della PKBWK viene meno in caso di decesso, di mancato rispetto dei requisiti stabiliti al paragrafo 10 del medesimo articolo, o di accettazione delle dimissioni presentate al ministro dei trasporti.
- 83 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 81 delle sue conclusioni, non può essere stabilito con certezza, tenuto conto del testo dei paragrafi da 6 a 9 dell'articolo 28a della legge sul trasporto ferroviario, che le tre ipotesi di cui al paragrafo 11 di tale articolo siano le uniche in cui possa avvenire la revoca di un membro della PKBWK.
- 84 Inoltre, non si può neanche affermare che il ministro dei trasporti possa revocare un membro della PKBWK soltanto a richiesta della maggioranza assoluta dei membri di tale organismo. Infatti, sebbene l'articolo 28a, paragrafo 9, della legge sul trasporto ferroviario preveda che tale ministro può, a richiesta della maggioranza assoluta dei membri della PKBWK, revocare uno dei membri di detto organismo, tuttavia i paragrafi 7 e 8 di tale articolo prevedono che detto ministro revochi il supplente del presidente e il segretario della PKBWK, su richiesta del presidente di tale organismo, e i membri dello stesso organismo, previa consultazione del suo presidente. Occorre rilevare a tale riguardo che, com'è stato sottolineato al punto 81 della presente sentenza, il ministro dei trasporti ha la facoltà di revocare il presidente della PKBWK, senza che il paragrafo 6 di detto articolo subordini una siffatta facoltà a una qualsivoglia condizione procedurale.
- 85 Ne consegue che la normativa nazionale pertinente attribuisce al ministro dei trasporti un ampio potere discrezionale riguardo alla revoca dei membri della PKBWK.
- 86 Orbene, sebbene nessuna disposizione della direttiva 2004/49 vieti che il ministro dei trasporti possa nominare e revocare la totalità dei membri della PKBWK, l'articolo 21, paragrafo 1, di tale direttiva, nel richiedere che detto organismo disponga di un'indipendenza organizzativa nei confronti in particolare di qualsiasi gestore dell'infrastruttura e di qualsiasi impresa ferroviaria, osta a che l'autorità che controlla un gestore dell'infrastruttura e un'impresa ferroviaria possa nominare e revocare la totalità dei membri dell'organismo investigativo, allorché tale facoltà non è disciplinata dalla legge in modo restrittivo, cosicché tale autorità sia tenuta ad adottare decisioni sulla base di criteri oggettivi, chiaramente e tassativamente enumerati, e verificabili.
- 87 Più in particolare, in siffatte circostanze, l'ampia libertà di nomina e di revoca riconosciuta al ministro dei trasporti è, di per sé, idonea a pregiudicare l'indipendenza dei membri della PKBWK, allorquando siano in discussione gli interessi del gestore dell'infrastruttura ferroviaria e dell'impresa ferroviaria controllati da tale ministro.
- 88 La circostanza che l'articolo 28a, paragrafi 10, 12 e 13, della legge sul trasporto ferroviario stabilisca determinati criteri per divenire membro della PKBWK non è tale da modificare tale conclusione. Infatti, come rilevato dalla Commissione, nessuno di detti criteri è idoneo a garantire l'indipendenza dei membri permanenti di tale organismo nei confronti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria o dell'impresa ferroviaria.

- 89 Peraltro, se è pur vero che l'articolo 12 dello statuto della PKBWK prevede che non può essere membro della squadra investigativa una persona che si trovi in un rapporto di subordinazione gerarchica nei confronti di persone o istituzioni che abbiano un collegamento con l'evento in esame, o che abbia partecipato a tale evento, ovvero che sia il coniuge o un parente di una persona coinvolta in detto evento, tuttavia tale garanzia è insufficiente a garantire l'indipendenza organizzativa della PKBWK.
- 90 Infatti, tale disposizione riguarda non già, in modo generico e permanente, tutti i membri di detto organismo, bensì esclusivamente quelli tra loro che fanno parte della squadra investigativa incaricata di esaminare un incidente o un inconveniente specifico e soltanto per la durata di tale indagine. Inoltre, detta disposizione non ricomprende tutte le ipotesi in cui potrebbe sorgere, in capo a un membro di una squadra investigativa, un conflitto tra le investigazioni condotte dalla PKBWK e gli interessi di un gestore dell'infrastruttura o di un'impresa ferroviaria. Infine, l'ordinanza dell'11 dicembre 2008 recante lo statuto della PKBWK è stata adottata dal ministro dei trasporti e può essere modificata in ogni momento dallo stesso. A quest'ultimo riguardo, la mera circostanza che tale Ministro sia tenuto, come fa valere la Repubblica di Polonia, a rispettare le disposizioni della legge sul trasporto ferroviario non è determinante. Infatti, tali disposizioni, com'è stato stabilito ai punti da 79 a 88 della presente sentenza, non sono idonee a garantire di per sé che i membri della PKBWK siano nominati e revocati in modo indipendente rispetto agli interessi di qualsiasi gestore dell'infrastruttura ferroviaria e di qualsiasi impresa ferroviaria.
- 91 La Commissione critica inoltre il fatto che il presidente della PKBWK possa scegliere i membri ad hoc di tale organismo soltanto all'interno di un elenco stabilito dal ministro dei trasporti.
- 92 In forza dell'articolo 28a, paragrafo 4, della legge sul trasporto ferroviario, la PKBWK può fare ricorso a taluni membri ad hoc affinché partecipino alle indagini. Questi ultimi sono scelti dal presidente di tale organismo in un elenco stabilito dal ministro dei trasporti.
- 93 Ne consegue che il ministro dei trasporti ha un ampio potere discrezionale per designare le persone che possono prendere parte, in quanto membri ad hoc della PKBWK, alle indagini sugli incidenti e inconvenienti ferroviari nonché per impedire ad altre persone di parteciparvi. Nei limiti in cui tale ministro controlla un'impresa ferroviaria e un gestore dell'infrastruttura, un siffatto vincolo sulla composizione delle squadre investigative non è compatibile con l'esigenza d'indipendenza organizzativa dell'organismo investigativo.
- 94 Ciò vale a maggior ragione ove si consideri che la Repubblica di Polonia non ha avanzato alcuna ragionevole giustificazione al fatto che il presidente della PKBWK non possa designare liberamente i membri ad hoc di tale organismo, ma sia vincolato a sceglierli tra le persone preselezionate dal ministro dei trasporti.
- 95 La garanzia prevista all'articolo 28a, paragrafo 15, della legge sul trasporto ferroviario e secondo la quale i membri ad hoc della PKBWK non possono partecipare a un'indagine se sono impiegati da un'unità organizzativa la cui infrastruttura ferroviaria, i cui lavoratori o veicoli ferroviari siano stati coinvolti nell'evento oggetto dell'indagine, sebbene costituisca una misura necessaria a garantire l'indipendenza decisionale di detti membri, non è tale da escludere qualsiasi rischio di conflitto d'interessi nell'elaborazione, da parte del ministro dei trasporti, dell'elenco delle persone che possono essere designate come membri ad hoc della PKBWK.

- 96 Peraltro, per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica di Polonia secondo la quale, in pratica, chiunque soddisfi le condizioni previste all'articolo 28a, paragrafo 10, della legge sul trasporto ferroviario può chiedere al presidente della PKBWK di essere iscritto nell'elenco dei membri ad hoc di tale organismo, e il presidente di detto organismo statuisce in maniera autonoma su tale domanda, occorre rilevare che non si può ritenere che una prassi amministrativa che può, per sua natura, essere modificata in ogni momento, garantisca a sufficienza l'indipendenza richiesta dall'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49.
- 97 La Commissione critica, in secondo luogo, il fatto che la PKBWK dipenda, per il suo fabbisogno in risorse umane e finanziarie, dal ministro dei trasporti.
- 98 Secondo l'articolo 28d, paragrafi 1 e 2, della legge sul trasporto ferroviario, il ministro dei trasporti assicura, nella parte del bilancio statale pertinente, i mezzi necessari alle attività della PKBWK e al suo funzionamento, che è garantito dai servizi specializzati della sua amministrazione. L'articolo 26 dello statuto della PKBWK prevede, inoltre, in particolare, che la gestione del personale dei membri permanenti della PKBWK sia garantita dall'ufficio del direttore generale del ministero dei trasporti e che la gestione finanziaria della PKBWK sia effettuata dall'ufficio finanziario di tale ministero.
- 99 Va rilevato, in primo luogo, che l'esigenza d'indipendenza organizzativa imposta all'organismo investigativo non si spinge fino ad escludere che i servizi e il personale del ministero dei trasporti siano messi a disposizione della PKBWK. È tuttavia indispensabile che l'accesso a siffatte risorse gli sia garantito in forza di norme chiare, non modificabili soltanto dal ministro dei trasporti. Orbene, le disposizioni della legge sul trasporto ferroviario, ricordate al punto precedente, non sono idonee ad assicurare alla PKBWK un siffatto accesso garantito a dette risorse.
- 100 Occorre rilevare, in secondo luogo, che, in linea di principio, l'indipendenza organizzativa richiesta per quanto riguarda l'organismo investigativo non impone che quest'ultimo disponga di una linea di bilancio autonoma. Gli Stati membri possono così prevedere che, dal punto di vista della normativa di bilancio, tale organismo rientri in un dipartimento ministeriale determinato purché sia garantito l'accesso indipendente di detto organismo alle risorse finanziarie che gli devono essere riconosciute per lo svolgimento dei suoi compiti.
- 101 Tuttavia, alla luce del fatto che, nel caso di specie, la PKBWK non ha personalità giuridica ed è strutturalmente inserita all'interno del ministero dei trasporti, il cui ministro responsabile costituisce allo stesso tempo l'autorità che controlla un gestore dell'infrastruttura e un'impresa ferroviaria, una siffatta indipendenza per quanto riguarda l'accesso alle risorse finanziarie che devono esserle riconosciute per portare a termine i suoi compiti può essere garantita soltanto attribuendole una linea di bilancio propria.
- 102 Infatti, se è pur vero che l'articolo 28d della legge sul trasporto ferroviario obbliga il ministro dei trasporti ad approntare i mezzi necessari al funzionamento della PKBWK, tale obbligo è tuttavia formulato in modo troppo generico perché, in circostanze in cui tale ministro controlla il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e l'impresa ferroviaria, non esista il rischio che la PKBWK sia intralciata nello svolgimento indipendente dei suoi compiti. A tale riguardo, va rilevato che la Repubblica di Polonia ha sottolineato, nella sua controreplica, che la parte allocata al funzionamento di tale organismo, all'interno della voce di bilancio che ricomprende il funzionamento degli uffici e degli organi centrali dell'amministrazione del governo, era fissata dal ministro dei trasporti stesso.

- 103 Dalle considerazioni precedenti risulta che la Repubblica di Polonia non ha adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire l'indipendenza organizzativa della PKBWK nei confronti del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti.
- *Sull'indipendenza della PKBWK per quanto attiene alle prassi decisionali*
- 104 La Commissione contesta, in sostanza, alla Repubblica di Polonia il fatto che la PKBWK si limiterebbe a preparare i progetti di decisione da sottoporre per approvazione al ministro dei trasporti.
- 105 Secondo l'articolo 28a, paragrafo 14, della legge sul trasporto ferroviario, i membri della PKBWK all'atto di adozione di una delibera non sono vincolati ad alcuna istruzione per quanto concerne il contenuto della stessa. Peraltro, in forza dell'articolo 22 dello statuto della PKBWK, soltanto tali membri firmano le delibere, incluse le relazioni d'incidente, d'incidente grave o di inconveniente.
- 106 Tuttavia, l'articolo 28a, paragrafo 14, della legge sul trasporto ferroviario deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 28a, paragrafo 2, della stessa legge che enuncia che la PKBWK svolge le proprie attività in nome del ministro dei trasporti. Inoltre, come sottolineato al punto 90 della presente sentenza, l'ordinanza dell'11 dicembre 2008 recante lo statuto della PKBWK è stata adottata da tale ministro e può essere modificata da quest'ultimo in ogni momento.
- 107 In siffatte circostanze, non si può affermare con certezza che la legge sul trasporto ferroviario conferisca alla PKBWK una vera e propria autonomia nella redazione delle sue relazioni. Una siffatta incertezza pone ancora più problemi se si considera che, come stabilito ai punti da 78 a 103 della presente sentenza, la PKBWK è affetta altresì da una mancanza d'indipendenza organizzativa che mette a repentaglio, già di per sé, l'indipendenza decisionale di tale organismo per il rischio che essa comporti un assoggettamento agli interessi del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti.
- 108 Inoltre, come confermato in udienza dalla Repubblica di Polonia, ogni pubblicazione delle decisioni della PKBWK nella Gazzetta ufficiale del ministero deve essere approvata dal ministro dei trasporti.
- 109 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 89 delle sue conclusioni, una siffatta pubblicità è una delle finalità essenziali del procedimento d'indagine condotto sugli incidenti e gli inconvenienti ferroviari. Non è, pertanto, compatibile con l'indipendenza decisionale richiesta all'organismo investigativo nei confronti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria e dell'impresa ferroviaria la circostanza che un'autorità che controlla questi due organismi sia in grado di impedire la pubblicazione ufficiale di relazioni che mettono, eventualmente, in discussione la responsabilità di detti organismi nell'incidente o nell'inconveniente ferroviario considerato.
- 110 Di conseguenza, si deve ritenere che la Repubblica di Polonia non abbia garantito l'indipendenza decisionale della PKBWK nei confronti del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti.
- 111 Da quanto precede risulta che la Repubblica di Polonia, non avendo adottato le misure necessarie per garantire l'indipendenza organizzativa e decisionale dell'organismo

investigativo nei confronti dell'impresa ferroviaria e del gestore dell'infrastruttura ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49.

Sulle spese

- 112 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.
- 113 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Polonia, rimasta soccombente per quanto riguarda l'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2004/49, deve, in tale misura, essere condannata alle spese.
- 114 Ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se la controparte conclude in tal senso nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti. Dai termini del paragrafo 2 di tale articolo risulta che, 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.
- 115 Poiché, come risulta dal punto 2 della presente sentenza, la Repubblica di Polonia ha notificato alla Commissione le modifiche apportate alla propria normativa soltanto dopo l'introduzione del presente ricorso, di modo che tale istituzione ha potuto rinunciare all'addebito vertente sulla violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/49 soltanto nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, e poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Polonia deve essere condannata alle spese relative a tale addebito.

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

- 1) **La Repubblica di Polonia, non avendo adottato le misure necessarie a garantire l'indipendenza organizzativa e decisionale dell'organismo investigativo nei confronti dell'impresa ferroviaria e del gestore dell'infrastruttura ferroviaria controllati dal ministro dei trasporti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'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 (direttiva sulla sicurezza ferroviaria).**
- 2) **La Repubblica di Polonia è condannata alle spese.**

Firme

* Lingua processuale: il polacco

