Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

9 luglio 2020 *

«Inadempimento di uno Stato – Principi inmateria di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo – Direttiva 2009/18/CE – Articolo 8, paragrafo 1 – Soggetti i cui interessi potrebbero entrare in conflitto con il compito affidato all'organo inquirente – Membri dell'organo inquirente che esercitano, parallelamente, altre funzioni – Omessa istituzione di un organo inquirente indipendente»

Nella causa C-257/19,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 26 marzo 2019,

Commissione europea, rappresentata da S.L. Kalėda e N. Yerrell, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Irlanda, rappresentata da M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da N.J. Travers, SC, e B. Doherty, BL,

convenuta,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da I. Jarukaitis, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Quinta Sezione, E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos (relatore), giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che l'Irlanda, avendo omesso di istituire un organo inquirente indipendente, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della 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).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 I considerando 2, 13, 25 e 26 della direttiva 2009/18 così recitano:

«(2) L'efficiente organizzazione di inchieste tecniche sui sinistri marittimi migliora la sicurezza marittima in quanto concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri che hanno come conseguenze la perdita di vite umane, di navi e l'inquinamento dell'ambiente marittimo.

(...)

(13) Condurre inchieste di sicurezza in occasione di sinistri e incidenti che coinvolgono navi in mare, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate, è di estrema importanza per stabilire efficacemente le circostanze e le cause di tali sinistri o incidenti. Pertanto tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto d'interesse.

(...)

(25) Gli Stati membri e [l'Unione] dovrebbero tenere debitamente in considerazione le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate in esito ad inchieste di sicurezza.

(26) Poiché l'obiettivo delle inchieste tecniche di sicurezza è la prevenzione di sinistri e incidenti marittimi, le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in alcun caso determinare la responsabilità o attribuire colpe».

3 L'articolo 1 della suddetta direttiva così prevede:

«1. La presente direttiva è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi:

a) agevolando l'esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause; e

b) prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e di proposte d'interventi correttivi.

2. Le inchieste svolte ai sensi della presente direttiva non riguardano la determinazione della responsabilità né l'attribuzione di colpe. Tuttavia, gli Stati membri provvedono affinché l'organo o ente inquirente ("l'organo inquirente") non ometta di riferire integralmente le cause del sinistro o dell'incidente marittimo per il fatto che dai risultati si possono desumere colpe o responsabilità».

4 L'articolo 5 di detta direttiva è così formulato:

«1. Ciascuno Stato membro provvede affinché l'organo inquirente di cui all'articolo 8 effettui un'inchiesta di sicurezza quando un sinistro marittimo molto grave:

a) si verifica con il coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro; o

b) si verifica nel suo mare territoriale e nelle sue acque interne quali definiti nell[a Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare], indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro; o

c) incide su un interesse rilevante dello Stato membro stesso, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.

2. Inoltre, in caso di sinistri gravi l'organo inquirente effettua una prima valutazione per decidere se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza. Qualora l'organo inquirente decida di non avviare un'inchiesta di sicurezza, le ragioni di tale decisione sono registrate e notificate ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3.

In caso di ogni altro sinistro o incidente marittimo l'organo inquirente decide se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza.

(...)».

5 Ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2009/18:

«1. Gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi.

Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

(...)

2. L'organo inquirente assicura che ciascun inquirente abbia conoscenze operative ed esperienza pratica nelle materie attinenti ai suoi normali obblighi investigativi. Inoltre, l'organo inquirente deve garantire, all'occorrenza, l'immediato accesso alle conoscenze necessarie.

3. Gli incarichi affidati all'organo inquirente possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di dati relativi alla sicurezza marittima, in particolare per scopi preventivi, purché tali attività non ne compromettano l'indipendenza o implichino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione.

(...)

5. L'organo inquirente dev'essere messo in condizione di agire non appena abbia ricevuto notizia del sinistro e deve ricevere risorse sufficienti per poter esercitare le sue funzioni in modo indipendente. Lo stato giuridico del personale inquirente deve offrire le necessarie garanzie d'indipendenza.

6. L'organo inquirente può svolgere, congiuntamente ai compiti affidatigli ai sensi della presente direttiva, attività d'indagine non riguardanti i sinistri marittimi, purché tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza».

6 L'articolo 14, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva così dispone:

«1. Le inchieste di sicurezza effettuate ai sensi della presente direttiva danno luogo alla pubblicazione di un rapporto presentato secondo un modello definito dal competente organo inquirente e conformemente alle sezioni pertinenti dell'allegato I.

Gli organi inquirenti possono decidere che sia pubblicato un rapporto semplificato per le inchieste di sicurezza che non riguardino sinistri marittimi molto gravi o, secondo il caso, gravi e i cui risultati non abbiano la potenzialità di portare alla prevenzione di futuri sinistri e incidenti.

2. Gli organi inquirenti si adoperano per pubblicare i rapporti di cui al paragrafo 1, comprese le relative conclusioni e ogni possibile raccomandazione, rivolgendosi segnatamente al settore marittimo, entro dodici mesi dalla data del sinistro. Nel caso in cui non sia possibile produrre il rapporto finale entro tale termine, è pubblicato un rapporto provvisorio entro dodici mesi dalla data del sinistro».

7 L'articolo 15 della direttiva in parola prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dagli organi inquirenti siano debitamente prese in considerazione dai destinatari e, all'occorrenza, ricevano un adeguato seguito nel rispetto del diritto [dell'Unione] e internazionale.

2. Ove opportuno, l'organo inquirente o la Commissione formulano raccomandazioni in materia di sicurezza basandosi su un'analisi astratta dei dati e sui risultati complessivi delle inchieste di sicurezza realizzate.

3. Le raccomandazioni in materia di sicurezza in alcun caso determinano la responsabilità né attribuiscono colpe per il sinistro».

Diritto irlandese

La legge sulla marina mercantile

8 L'articolo 7 del Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [legge del 2000 sulla marina mercantile (inchieste sugli incidenti marittimi), in prosieguo: la «legge sulla marina mercantile»] ha istituito il Marine Casualty Investigation Board (Ufficio inquirente sugli incidenti marittimi, Irlanda) (in prosieguo: il «MCIB»). Ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, il MCIB ha il compito di «condurre l'inchiesta in caso di sinistro marittimo e di pubblicare i rapporti relativi a tali inchieste». Ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo, tale organo è investito «dei poteri necessari o connessi all'esercizio delle sue funzioni».

9 Secondo l'articolo 8 della legge sulla marina mercantile, il MCIB «è indipendente dal ministro nell'esercizio delle sue funzioni ed è, in generale, indipendente da qualsiasi altra persona od organo i cui interessi possano entrare in conflitto con le funzioni esercitate dal [MCIB]». Ai sensi dell'articolo 2 di tale legge, il termine «ministro» deve essere inteso come riferito al Ministro delle Risorse marine e naturali.

10 L'articolo 9, paragrafo 1, della suddetta legge così dispone:

«Il [MCIB] è composto:

a) da tre persone nominate dal ministro;

b) dall'ispettore capo, e

c) dal segretario generale del Department of the Marine and Natural Resources [Ministero delle Risorse marine e naturali, Irlanda], o dal suo delegato».

11 L'articolo 9, paragrafo 2, della medesima legge prevede che il ministro designi una delle persone nominate in applicazione del paragrafo 1 del medesimo articolo quale presidente del MCIB e una seconda persona quale supplente di detto presidente.

12 L'espressione «ispettore capo», nella definizione di cui all'articolo 2 della legge sulla marina mercantile, si riferisce alla persona che occupa il posto o esercita le funzioni di ispettore capo del Marine Survey Office (Ufficio per l'ispezione della navigazione, Irlanda), che fa parte del Ministero delle Risorse marine e naturali.

13 L'articolo 17 di tale legge stabilisce norme relative ai conflitti d'interesse e prevede, in particolare, che i membri del MCIB, nonché i consulenti, gli esperti e gli inquirenti siano tenuti a comunicare «qualsiasi interesse, di natura pecuniaria o di altro tipo, collegato o connesso a una nave o al carico di una nave coinvolti in un sinistro marittimo, o in qualsiasi altra questione da sottoporre all'esame del [MCIB]».

Il regolamento sulla marina mercantile

14 In forza della regola 4 delle European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [regolamento delle Comunità europee del 2011 sulla marina mercantile (Inchieste sugli incidenti); in prosieguo: il «regolamento sulla marina mercantile»], il MCIB è designato come organo inquirente permanente ai fini dell'applicazione dell'articolo 8 della direttiva 2009/18.

15 Conformemente alla regola 6 di tale normativa, il MCIB è tenuto a procedere alle inchieste di sicurezza in caso di sinistro molto grave e, in caso di sinistro grave, effettua una prima valutazione per decidere se debba essere avviata o meno una tale inchiesta.

16 La regola 11 del regolamento sulla marina mercantile prevede la pubblicazione di un rapporto su ogni inchiesta di sicurezza svolta.

17 Il paragrafo 1 della regola 12 di tale regolamento dispone che il MCIB formula raccomandazioni in materia di sicurezza all'attenzione delle parti interessate e assicura che le sue raccomandazioni vengano seguite conformemente al diritto dell'Unione e al diritto internazionale. Il paragrafo 2 di tale regola prevede che le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dal MCIB non possono in alcun caso determinare responsabilità o attribuire colpe nel verificarsi di un sinistro.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

18 Il 13 luglio 2015, la Commissione ha inviato all'Irlanda una lettera, nell'ambito della procedura «EU Pilot», invitandola a fornire chiarimenti su diverse questioni connesse all'attuazione della direttiva 2009/18 e, segnatamente, a spiegare le modalità previste nel diritto irlandese per garantire l'indipendenza operativa e l'imparzialità richieste all'articolo 8 di tale direttiva. Essa ha rilevato, al riguardo, che due membri del MCIB, vale a dire l'ispettore capo e il segretario generale del Department of Transports, Tourism and Sports (Ministero dei Trasporti, del Turismo e dello Sport, Irlanda) (in prosieguo: il «DTTS»), che ha ormai assunto le attribuzioni del Ministero delle Risorse marine e naturali, esercitavano altre funzioni regolamentari e di controllo dell'applicazione della normativa nel settore dei trasporti marittimi e/o della pesca.

19 Il 17 settembre 2015, l'Irlanda ha risposto a tale lettera, invocando il principio di indipendenza sancito dall'articolo 8 della legge sulla marina mercantile. In particolare, essa ha fornito precisazioni sulla struttura e sul funzionamento del MCIB, nonché sul ruolo dell'ispettore capo, membro di tale organo, e su quello del suo supplente, in caso di inchiesta condotta dal MCIB o di elaborazione di un rapporto relativo a un sinistro marittimo. Essa ha altresì invocato l'assenza di qualsiasi ruolo del ministro e del DTTS nelle situazioni suddette.

20 Il 29 aprile 2016, la Commissione ha inviato all'Irlanda una lettera di diffida in cui sottolineava che le misure adottate dall'Irlanda non erano sufficienti a garantire che il MCIB soddisfacesse i requisiti di indipendenza di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, in quanto, in primo luogo, l'ispettore capo dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione e il segretario generale del DTTS erano membri del MCIB, in secondo luogo, il DTTS assumeva il pieno controllo e la piena responsabilità in materia di trasporto marittimo in Irlanda e, in terzo luogo, tale ufficio svolgeva funzioni di regolamentazione e di controllo dell'applicazione della legge, come l'ispezione e l'omologazione delle navi, la certificazione delle competenze dei marittimi e il perseguimento di eventuali infrazioni della normativa.

21 Il 22 giugno 2016, l'Irlanda ha risposto a tale lettera di diffida sostenendo, in particolare, che il MCIB soddisfaceva i requisiti di indipendenza previsti all'articolo 8 della direttiva 2019/18 e che la Commissione non aveva fornito la prova dell'esistenza di un qualsivoglia conflitto d'interesse da parte dei membri del MCIB in qualità di agenti del ministero di appartenenza, né di un qualsivoglia inadempimento, in concreto, delle prescrizioni stabilite da detta disposizione.

22 Il 28 aprile 2017, la Commissione ha trasmesso all'Irlanda un parere motivato, nel quale ha osservato che l'Irlanda, avendo omesso di istituire un organo inquirente indipendente, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18. La Commissione ha invitato tale Stato membro ad adottare le misure di sua competenza per conformarsi al parere motivato entro due mesi a decorrere dalla ricezione di quest'ultimo.

23 Il 22 giugno 2017, l'Irlanda, nella sua risposta al suddetto parere motivato, ha contestato l'inadempimento addebitato dalla Commissione.

24 Non essendo rimasta soddisfatta dalla risposta fornita dall'Irlanda, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

25 La Commissione contesta all'Irlanda di non rispettare le disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, non avendo previsto, nel suo diritto nazionale, una normativa che garantisca l'indipendenza, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, del MCIB rispetto a qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

26 Tale istituzione sottolinea che, anche se l'articolo 8 della legge sulla marina mercantile prevede che il MCIB sia indipendente da qualsiasi altra persona od organo i cui interessi possano entrare in conflitto con le funzioni da esso esercitate, l'articolo 9, paragrafo 1, di tale legge dispone che il MCIB è composto da cinque membri, di cui fanno obbligatoriamente parte l'ispettore capo e il segretario generale del DTTS o il suo delegato. La Commissione rileva che l'ispettore capo e il segretario generale di cui sopra esercitano funzioni in qualità di membri del MCIB pur continuando ad assolvere i loro compiti abituali in qualità, rispettivamente, di direttore dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione e di segretario generale del DTTS. L'articolo 9 della legge sulla marina mercantile collegherebbe quindi espressamente la qualità di questi due membri del MCIB all'esercizio di dette altre funzioni.

27 La Commissione osserva, da un lato, che, in seno al DTTS, l'Ufficio per l'ispezione della navigazione è incaricato dell'ispezione, delle inchieste, della certificazione e dell'omologazione per quanto riguarda le navi e le apparecchiature radio delle navi, dell'esame e della certificazione delle competenze dei marittimi e del controllo del rispetto delle norme applicabili, effettuando verifiche delle organizzazioni e degli impianti, nonché perseguendo eventuali infrazioni della normativa. Essa rileva che tale ufficio è altresì incaricato di pubblicare avvisi ai naviganti su ogni materia pertinente, nell'ambito del suo ruolo di controllo dell'applicazione della normativa.

28 La Commissione aggiunge che il segretario generale del DTTS dirige tale ministero nel suo complesso ed è responsabile della sua gestione quotidiana. Essa sostiene che egli ha sotto la sua autorità, in particolare, l'Ufficio per l'ispezione della navigazione, nonché la guardia costiera irlandese e la divisione della politica di sicurezza marittima, che è responsabile della politica e della legislazione in materia di sicurezza e prevenzione, ivi compreso il sistema di monitoraggio del traffico marittimo.

29 La Commissione rileva, dall'altro lato, che il MCIB ha l'obbligo di condurre inchieste in caso di sinistri marittimi molto gravi, che coinvolgano navi battenti bandiera irlandese o che si verifichino in acque irlandesi.

30 Da questi due elementi essa deduce che qualsiasi inchiesta di sicurezza presenta punti in comune, in generale, con le attività e le responsabilità del DTTS e del suo segretario generale, nonché, in particolare, con l'Ufficio per l'ispezione della navigazione e il suo ispettore capo. Infatti, i suddetti membri del MCIB sarebbero chiamati ad assumere, parallelamente, la responsabilità della sicurezza marittima delle navi battenti bandiera irlandese nonché delle ispezioni di sicurezza in acque irlandesi. Tale situazione comporterebbe un'inosservanza della condizione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18. Anche il fatto che il MCIB possa esercitare attività diverse da quelle d'indagine previste all'articolo 5 di tale direttiva impedirebbe che siano soddisfatti gli obblighi di indipendenza derivanti dal suddetto articolo 8, paragrafo 1.

31 La Commissione aggiunge che, al termine di un'inchiesta, il MCIB deve formulare raccomandazioni in materia di sicurezza all'attenzione delle parti interessate e assicurare che le sue raccomandazioni vengano seguite, conformemente al diritto dell'Unione e al diritto internazionale, secondo la regola 11, paragrafo 1, e la regola 12, paragrafo 1, del regolamento sulla marina mercantile, al fine di migliorare la sicurezza marittima e contribuire alla riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi. Essa ne conclude

che l'ispettore capo e il segretario generale del DTTS potrebbero, in pratica, essere costretti a rivolgere raccomandazioni a se stessi, in quanto ogni raccomandazione del MCIB diretta a migliorare la sicurezza marittima o ad assicurare il monitoraggio di questioni di sicurezza specifiche emerse da un'inchiesta sarebbe attuata dal DTTS e/o dall'Ufficio per l'ispezione della navigazione, incaricato di controllare l'applicazione della normativa e di pubblicare gli avvisi ai naviganti in relazione a temi specifici.

32 La Commissione ammette che né la formulazione né gli obiettivi perseguiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18 richiedono che l'organo inquirente sia indipendente da qualsivoglia organo pubblico. Tuttavia, essa sottolinea che, ai sensi di tale disposizione, l'organo inquirente deve essere indipendente, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi «possano entrare in conflitto» con i compiti affidatigli. Dall'uso del congiuntivo ipotetico risulterebbe chiaramente che, mediante tale obbligo, detta direttiva mira a prevenire i conflitti d'interesse potenziali, il che dovrebbe indurre gli Stati membri a prevedere garanzie giuridiche sufficienti di indipendenza per quanto riguarda l'organo inquirente, in particolare rispetto ai soggetti che esercitano funzioni regolamentari, qualora queste ultime coincidano con l'oggetto delle inchieste di sicurezza.

33 Orbene, tenuto conto della qualità di due dei cinque membri del MCIB, esisterebbe un rischio intrinseco di conflitto d'interesse. L'argomento del governo irlandese relativo alla prassi consistente nel ricorrere, in seno al DTTS, al supplente dell'ispettore capo per conoscere delle inchieste svolte dal MCIB o per esaminare le raccomandazioni di quest'ultimo contenute in un rapporto d'inchiesta e indirizzate al ministro o al DTTS costituirebbe un riconoscimento implicito, da parte dell'Irlanda, dell'esistenza di un tale conflitto d'interesse derivante dalla presenza, tra i membri del MCIB, dell'ispettore capo e del segretario generale del DTTS. Il ricorso, nella prassi, al supplente dell'ispettore capo in seno al DTTS non potrebbe, in ogni caso, costituire una garanzia sufficiente di indipendenza.

34 Per quanto riguarda i rapporti del MCIB, che l'Irlanda invoca per dimostrare che quest'ultimo agirebbe, in concreto, in modo indipendente nei confronti del DTTS, la Commissione rileva che, osservando che il MCIB, nei suoi rapporti, attira l'attenzione su elementi della normativa irlandese o della sua applicazione che potrebbero essere migliorati, l'Irlanda riconosce implicitamente che le inchieste di sicurezza realizzate dal MCIB esaminano le attività del DTTS e, di conseguenza, si sovrappongono ad esse.

35 L'Irlanda ricorda in via preliminare, in primo luogo, i termini degli articoli 8 e 17 della legge sulla marina mercantile, che prevedono l'indipendenza del MCIB e stabiliscono norme relative ai conflitti d'interesse per i membri di tale organo. Essa aggiunge che quest'ultimo è soggetto all'Ethics in Public Office Act 1995 (legge del 1995 sull'etica nel pubblico impiego) e allo Standards in Public Office Act 2001 (legge del 2001 sugli standard nel pubblico impiego), che prevedono che le persone che svolgono determinate funzioni nel pubblico impiego devono dichiarare gli interessi che possono incidere in modo sostanziale sullo svolgimento dei compiti loro affidati. L'Irlanda invoca altresì l'istituzione, per legge, dello Standards in Public Office Commission (Commissione sugli standard nel pubblico impiego, Irlanda), che ha lo scopo di indagare sulle denunce e di fornire orientamenti dettagliati sulle modalità, per i funzionari, di rispettare la normativa.

36 Il MCIB sarebbe soggetto a tale normativa. Esso sarebbe soggetto, inoltre, al Code of Practice for the Governance of State bodies (codice di buone pratiche per la gestione degli organi di Stato), che prevederebbe, al suo articolo 5, paragrafo 1, l'obbligo per il MCIB di adottare un codice di condotta per i suoi membri e per il suo personale. L'Irlanda invoca, al riguardo, il Code of Business Conduct (codice di condotta professionale) del MCIB e sottolinea che, secondo tale codice, vi sono norme che prevedono, in particolare, l'imparzialità di tale organo, la risoluzione dei conflitti d'interesse, l'accessibilità delle informazioni e gli obblighi di legge del MCIB.

37 In secondo luogo, l'Irlanda contesta l'argomento della Commissione secondo cui ogni inchiesta condotta dal MCIB presenterebbe necessariamente punti in comune con le attività e le responsabilità del DTTS. Essa richiama vari esempi che, a suo avviso, dimostrano che alcune inchieste non interferiscono con le attività o le responsabilità del DTTS. Peraltro, l'Irlanda sottolinea che la legge sulla marina mercantile prevede che gli ispettori del DTTS non partecipino alle inchieste condotte dal MCIB. Inoltre, per l'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2, e dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2009/18, il MCIB avrebbe istituito una commissione di inquirenti indipendenti, tra i quali esso designerebbe un inquirente, caso per caso, ove necessario, e a seconda delle esigenze dell'inchiesta.

38 In terzo luogo, l'Irlanda sottolinea che il MCIB è composto da cinque membri, cosicché i due membri indicati dalla Commissione non ne avrebbero il controllo. Tutte le raccomandazioni formulate dal MCIB sarebbero rivolte agli organi pubblici irlandesi e non ai due membri di cui trattasi. Il MCIB non rivolgerebbe alcuna raccomandazione in materia di sicurezza all'Ufficio per l'ispezione della navigazione e il fatto che emetta rapporti d'inchiesta contenenti raccomandazioni destinate al DTTS dimostrerebbe la sua indipendenza anziché smentirla.

39 Dopo tali considerazioni preliminari, l'Irlanda insiste su tre punti.

40 In primo luogo, tale Stato membro sostiene che la direttiva 2009/18 esige che il MCIB sia indipendente non dal DTTS, ma da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti affidatigli, il che, a suo avviso, fa riferimento al proprietario della nave o a qualsiasi altra persona direttamente coinvolta nel sinistro oggetto dell'inchiesta e non a un organo pubblico quale il DTTS.

41 Del resto, la direttiva 2009/18 non prevedrebbe alcuna prescrizione specifica secondo cui l'organo inquirente debba essere indipendente dagli organi di regolamentazione.

42 L'Irlanda rileva, a tal riguardo, che, all'articolo 8, paragrafo 1, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE, del 23 novembre 2005 [COM (2005 590 definitivo)] (in prosieguo: la «proposta di direttiva»), era previsto che l'organo inquirente fosse «funzionalmente indipendente, in particolare dalle autorità nazionali competenti per navigabilità, certificazione, ispezione, formazione dell'equipaggio, navigazione sicura, manutenzione, controllo del traffico marittimo, controllo del porto e delle operazioni portuali e, in generale, da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli».

43 Orbene, tale formulazione non sarebbe stata ripresa nella posizione comune (CE) n. 17/2008, definita dal Consiglio il 6 giugno 2008 in vista dell'adozione della direttiva 2008/…/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del …, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE (GU 2008, C 184 E, pag. 23), che avrebbe eliminato l'obbligo di disporre di un organo inquirente indipendente dalle autorità nazionali competenti in materia di affari marittimi.

44 Inoltre, se il legislatore dell'Unione avesse voluto che l'organo inquirente fosse indipendente da qualsiasi organo pubblico o da ogni possibile influenza, come sembrerebbe sostenere la Commissione, avrebbe potuto esplicitare tale condizione, al pari di quanto avvenuto in altri atti legislativi dell'Unione.

45 In secondo luogo, l'Irlanda fa valere che la Commissione non può basarsi sulla presunzione secondo cui, da un lato, l'ispettore capo e il segretario generale del DTTS, membri del MCIB, sarebbero influenzati dalle funzioni che esercitano al di fuori di tale organo e, dall'altro, il MCIB sarebbe influenzato dai due membri suddetti.

46 L'Irlanda sottolinea che questi ultimi sono minoritari in seno al MCIB e che la Commissione non ha fornito la prova dell'esistenza di elementi concreti che dimostrino che l'imparzialità o l'indipendenza del MCIB siano state compromesse. Non sarebbe consentito basarsi su una presunzione. L'Irlanda

sostiene che la Commissione non può supporre che vi sia una mancanza di indipendenza a causa dei legami strutturali esistenti tra due organi e che essa non può neppure invocare un conflitto d'interesse fondato unicamente su tali legami.

47 In terzo luogo, l'Irlanda invoca diversi esempi di rapporti del MCIB, che conterrebbero critiche e raccomandazioni nei confronti della guardia costiera irlandese e, più in generale, riguardo alla normativa irlandese o alla sua esecuzione, il che dimostrerebbe l'indipendenza del MCIB dal DTTS.

Giudizio della Corte

48 La Commissione sottolinea che, in applicazione dell'articolo 9 della legge sulla marina mercantile, il segretario generale del DTTS, che dirige tale ministero nel suo complesso, e l'ispettore capo dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione, che dipende dal DTTS, sono anche membri del MCIB. Tenuto conto delle funzioni rispettivamente esercitate in seno al DTTS e a tale ufficio, queste due persone sarebbero chiamate ad assumere, parallelamente alle loro funzioni in seno al MCIB, la responsabilità della sicurezza marittima delle navi battenti bandiera irlandese nonché della sicurezza in acque irlandesi. In tale contesto, la Commissione contesta all'Irlanda di non aver ottemperato agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, in quanto tale Stato membro non disporrebbe di una normativa che garantisca l'indipendenza, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, del MCIB rispetto a qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

49 A tale riguardo, occorre preliminarmente rilevare che, conformemente all'articolo 7 della legge sulla marina mercantile e alla regola 4 del regolamento sulla marina mercantile, il MCIB è incaricato di esercitare, in Irlanda, le funzioni dell'organo inquirente di cui all'articolo 8 della direttiva 2009/18. È sotto la responsabilità di tale organo che vengono svolte le inchieste di sicurezza previste all'articolo 5 di tale direttiva.

50 L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18 dispone che gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale. Tale disposizione prevede così che «[a]l fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli».

51 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se il DTTS e l'Ufficio per l'ispezione della navigazione siano, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, soggetti i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidato al MCIB, occorre ricordare l'oggetto di tale direttiva.

52 Così, ai sensi del suo articolo 1, essa è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo il rischio di sinistri marittimi, agevolando l'esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi e prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e di proposte d'interventi correttivi.

53 Dal considerando 13 di detta direttiva risulta che condurre inchieste di sicurezza in occasione di sinistri e incidenti che coinvolgono navi in mare, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate, è di estrema importanza per stabilire efficacemente le circostanze e le cause di tali sinistri o incidenti. Ai sensi del medesimo considerando, tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto d'interesse.

54 Inoltre, sebbene, conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, e al considerando 26 della direttiva 2009/18, le inchieste di sicurezza non abbiano l'obiettivo di determinare responsabilità o attribuire colpe, esse mirano tuttavia all'elaborazione di rapporti sugli incidenti, ai sensi dell'articolo 14 di tale direttiva. Le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dall'organo inquirente devono, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, di detta direttiva, essere prese in considerazione dai destinatari. Come enuncia il considerando 25 della direttiva 2009/18, esse devono altresì essere prese debitamente in considerazione dagli Stati membri e dall'Unione, al fine di migliorare la sicurezza marittima.

55 Ai sensi dell'articolo 7 della legge sulla marina mercantile e delle regole 6 e 12 del regolamento sulla marina mercantile, il MCIB è incaricato di effettuare inchieste di sicurezza, nonché di elaborare rapporti e raccomandazioni, che possono portarlo a conoscere della normativa relativa alla navigazione marittima.

56 Orbene, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il DTTS è il soggetto responsabile di tale normativa. Inoltre, la divisione della politica di sicurezza marittima, posta sotto l'autorità di tale ministero, è incaricata della politica e della legislazione in materia di sicurezza e prevenzione, ivi compreso il sistema di monitoraggio del traffico marittimo.

57 Peraltro, le inchieste del MCIB possono anche portare quest'ultimo a conoscere delle attività di sicurezza marittima, di ispezione, di indagine, di certificazione e di omologazione delle navi.

58 Orbene, è pacifico che il DTTS, in generale, assume la responsabilità della sicurezza marittima delle navi battenti bandiera irlandese e delle navi che si trovano in acque irlandesi. Il DTTS ha inoltre sotto la sua autorità la guardia costiera irlandese nonché l'Ufficio per l'ispezione della navigazione, che è incaricato dell'ispezione, delle inchieste, della certificazione e dell'omologazione per quanto riguarda le navi e le apparecchiature radio delle navi, dell'esame e della certificazione delle competenze dei marittimi e del controllo del rispetto delle norme applicabili, effettuando verifiche delle organizzazioni e degli impianti, nonché perseguendo eventuali infrazioni della normativa.

59 Ne consegue che il MCIB può trovarsi, nelle inchieste che esso conduce, a dover conoscere delle attività svolte direttamente dal DTTS, ma anche dalla divisione della politica di sicurezza marittima nonché dalla guardia costiera e dall'Ufficio per l'ispezione della navigazione, così come può trovarsi, nei rapporti che redige, a dover rimettere in discussione la gestione delle competenze attribuite a tali autorità pubbliche e a formulare raccomandazioni su prassi da seguire in futuro o su riforme da introdurre.

60 Si deve pertanto concluderne che il DTTS e l'Ufficio per l'ispezione della navigazione sono soggetti i cui interessi possono entrare in conflitto con il compito affidato al MCIB, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18.

61 Tale conclusione non può essere inficiata dagli argomenti dedotti dall'Irlanda.

62 Secondo tale Stato membro, l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18 mira a garantire l'indipendenza dell'organo inquirente soltanto rispetto ai proprietari di navi o a qualsiasi altra persona direttamente coinvolta nell'incidente oggetto dell'inchiesta.

63 A sostegno di tale posizione, l'Irlanda invoca l'abbandono, nella direttiva 2009/18, di una condizione menzionata nella proposta di direttiva. Secondo l'Irlanda, il fatto che il legislatore dell'Unione abbia eliminato tale condizione, per mantenere soltanto la disposizione nella formulazione risultante dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, dimostra che il requisito di disporre di un organo inquirente indipendente dalle autorità nazionali competenti in materia di affari marittimi è stato abbandonato.

64 A tale riguardo, occorre rilevare che la condizione indicata nella proposta di direttiva menzionava unicamente l'indipendenza funzionale delle autorità nazionali competenti, prevedendo che l'organo inquirente dovesse essere «funzionalmente indipendente, in particolare dalle autorità nazionali competenti per navigabilità, certificazione, ispezione, formazione dell'equipaggio, navigazione sicura, manutenzione, controllo del traffico marittimo, controllo del porto e delle operazioni portuali e, in generale, da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli». Orbene, l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, nella formulazione adottata dal legislatore dell'Unione, non si limita all'indipendenza funzionale, ma riguarda un'indipendenza molto più ampia, in quanto gli Stati membri sono ormai tenuti a garantire all'organo inquirente un'indipendenza tanto sul piano organizzativo quanto sul piano giuridico e decisionale, indipendenza che si estende nei confronti di qualsiasi persona i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidato a tale organo. Non si può quindi ammettere che, mediante tale scelta nella formulazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, il legislatore dell'Unione abbia voluto escludere che autorità pubbliche possano essere comprese tra i soggetti rispetto ai quali deve essere garantita l'indipendenza dell'organo inquirente.

65 L'Irlanda sostiene, inoltre, che se il legislatore dell'Unione avesse voluto che l'organo inquirente fosse indipendente da qualsiasi organo pubblico o da qualsiasi possibile influenza, come sosterrebbe la Commissione, avrebbe potuto esplicitare tale condizione, come avrebbe fatto nella direttiva 95/46/CE 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), e nel regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla tutela 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).

66 Tuttavia, da un lato, dalle sue memorie non risulta che la Commissione abbia sostenuto che l'organo inquirente dovesse essere indipendente da qualsiasi organo pubblico.

67 Dall'altro lato, se è vero che, all'articolo 28 di tale direttiva e all'articolo 52 di tale regolamento, il requisito dell'indipendenza è formulato in termini diversi da quelli adottati nell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, il semplice fatto che la redazione di tali disposizioni differisca non può portare ad interpretare l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18 in modo diverso da quanto previsto da tale disposizione. Quest'ultima esige che l'organo inquirente sia dotato di un'indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale rispetto a «qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidato a detto organo» e tale espressione può comprendere, segnatamente, autorità pubbliche.

68 In secondo luogo, occorre esaminare se, come sostiene la Commissione, l'indipendenza del MCIB rispetto al DTTS e all'Ufficio per l'ispezione della navigazione non sia garantita a causa della presenza, in seno al MCIB, di due membri che esercitano, parallelamente, funzioni in seno al DTTS e a tale ufficio.

69 La Commissione sottolinea, in particolare, che, in forza dell'articolo 9 della legge sulla marina mercantile, il MCIB è composto da cinque membri, tra i quali figurano il segretario generale del DTTS, o il suo delegato, e l'ispettore capo dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione. Orbene, tenuto conto delle funzioni esercitate, parallelamente, dai due membri suddetti, da un lato, in seno al DTTS o all'Ufficio per l'ispezione della navigazione e, dall'altro, in seno al MCIB, la loro presenza sarebbe idonea a dimostrare che l'Irlanda non rispetta gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18.

70 Si deve rilevare che, poiché la Commissione non fa valere che il MCIB sarebbe privo di indipendenza sul piano giuridico, occorre soltanto esaminare se la presenza, in seno a tale organo, del segretario generale del DTTS, o del suo delegato, nonché dell'ispettore capo dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione, lo privi della sua indipendenza sul piano organizzativo e decisionale.

71 Per quanto riguarda la nozione di «indipendenza», occorre osservare che né l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18 né altre disposizioni di quest'ultima definiscono tale nozione. 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 (v., per analogia, sentenza del 13 giugno 2018, Commissione/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, punto 67).

72 Nel caso di specie, è vero che l'articolo 8 della legge sulla marina mercantile prevede che il MCIB sia indipendente dal DTTS nell'esercizio delle sue funzioni e sia, in generale, indipendente da qualsiasi altra persona od organo i cui interessi possano entrare in conflitto con le funzioni esercitate dal MCIB. Inoltre, l'articolo 17 di tale legge stabilisce norme relative ai conflitti d'interesse dei membri del MCIB, il quale è peraltro soggetto a norme deontologiche.

73 Nondimeno, nonostante tali disposizioni, che sanciscono un principio generale di indipendenza e norme relative ai conflitti d'interesse, l'articolo 9, paragrafo 1, della legge sulla marina mercantile, in combinato disposto con l'articolo 2 di quest'ultima, prevede che il segretario generale del DTTS e l'ispettore capo dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione siano membri del MCIB. Orbene, la presenza, in seno a tale organo inquirente, di due funzionari responsabili, rispettivamente, del DTTS e di tale ufficio, autorità pubbliche i cui interessi potrebbero entrare in conflitto con il compito affidato al MCIB, ha come conseguenza che l'indipendenza di tale organo, tanto sul piano organizzativo quanto sul piano decisionale, non sia garantita.

74 Infatti, la sola presenza di tali membri, la cui situazione di conflitto d'interesse è evidente, essendo al contempo membri del MCIB e responsabili di autorità pubbliche la cui azione può essere esaminata da tale organo inquirente e può essere oggetto di critiche e raccomandazioni da parte sua, è, di per sé, incompatibile con l'indipendenza di tale organo sul piano organizzativo.

75 Quanto al ruolo che tali membri sono in grado di svolgere nelle decisioni dell'organo inquirente, a favore, se del caso, degli interessi delle amministrazioni di cui sono i responsabili, in particolare difendendo norme, procedure o prassi esistenti di queste ultime, esso è idoneo a pregiudicare l'indipendenza del MCIB sul piano decisionale.

76 L'esistenza di tale conflitto d'interesse e di tale ruolo potenziale è sufficiente affinché sia accertata la violazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18, dato che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare le misure che garantiscono, ex ante, l'indipendenza oggettiva dell'organo inquirente, come confermato dall'uso del congiuntivo ipotetico nell'inciso «possano entrare in conflitto», presente in detta disposizione.

77 Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'Irlanda, per dimostrare l'infrazione non è necessario constatare che, in casi specifici, l'organo inquirente abbia agito in modo parziale, dal momento che le condizioni dell'indipendenza devono essere oggettivamente soddisfatte, in modo tale che il MCIB sia sottratto a qualsiasi influenza, diretta o indiretta, da parte di soggetti i cui interessi possano essere in conflitto con il compito affidatogli (v., per analogia, sentenza del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 41).

78 Pertanto, gli esempi di rapporti del MCIB citati dall'Irlanda, nei quali sono state formulate critiche o proposte nei confronti del DTTS o dell'Ufficio per l'ispezione della navigazione, non possono dimostrare che tale Stato membro abbia ottemperato agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18.

79 Inoltre, contrariamente a quanto sostiene l'Irlanda, il fatto che i membri di cui trattasi siano minoritari nell'ambito del MCIB è irrilevante, dal momento che la presenza, in seno a un organo inquirente, sia pure di un solo membro che esercita allo stesso tempo responsabilità nell'ambito di un soggetto i cui interessi potrebbero essere incompatibili con il compito affidato a tale organo ha come conseguenza che quest'ultimo non sia al di sopra di ogni sospetto di parzialità rispetto a tale soggetto (v., per analogia, sentenza del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 52).

80 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'Irlanda, avendo omesso di istituire un organo inquirente indipendente, sul piano organizzativo e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/18.

Sulle spese

81 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.

82 Poiché la Commissione ha chiesto la condanna dell'Irlanda, quest'ultima, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

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

1) L'Irlanda, avendo omesso di istituire un organo inquirente indipendente, sul piano organizzativo e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della 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.

2) L'Irlanda è condannata alle spese.

Firme