



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea
COMUNICATO STAMPA n. 75/21
Lussemburgo, 6 maggio 2021

Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-791/19
Commissione / Polonia (Regime disciplinare dei giudici)

Avvocato generale Tanchev: la Corte dovrebbe dichiarare che la normativa polacca relativa al regime disciplinare dei giudici è contraria al diritto dell'Unione

Nel 2017 la Polonia ha adottato il nuovo regime disciplinare per i giudici del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) e gli organi giurisdizionali ordinari. In particolare, in base alla riforma legislativa, è stata creata una nuova Sezione, l'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare), all'interno del Sąd Najwyższy. La competenza della Sezione disciplinare copre, tra l'altro, le cause disciplinari riguardanti i giudici del Sąd Najwyższy e, in sede di appello, quelle relative ai giudici degli organi giurisdizionali ordinari.

Il 25 ottobre 2019 la Commissione, ritenendo che, con l'adozione del nuovo regime disciplinare per i giudici, la Polonia fosse venuta meno ai propri obblighi ai sensi del diritto dell'Unione¹, ha proposto un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. La Commissione sostiene, tra l'altro², che il nuovo regime non garantisce l'indipendenza e l'imparzialità della Sezione disciplinare, composta esclusivamente da giudici selezionati dalla Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura; in prosieguo: la «KRS»), i quindici giudici membri della quale erano eletti dal Sejm (la camera bassa del Parlamento polacco).

Con sentenza del 19 novembre 2019³, la Corte, sulla base di una questione sottoposta dal Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Corte suprema – Sezione per il lavoro e la previdenza sociale), ha dichiarato, tra l'altro, che il diritto dell'Unione ostava a che controversie relative all'applicazione del diritto dell'Unione potessero ricadere nella competenza esclusiva di un organo che non costituisce un giudice indipendente e imparziale⁴. Successivamente, il Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, pronunciandosi sulle cause che avevano dato origine al proprio rinvio pregiudiziale, ha specificamente dichiarato, nella propria sentenza del

¹ L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE.

² In aggiunta, secondo la Commissione, il nuovo regime disciplinare: 1) consente di qualificare il contenuto delle decisioni giudiziarie come illecito disciplinare per quanto riguarda i giudici degli organi giurisdizionali ordinari; 2) non garantisce che le controversie disciplinari siano esaminate da un organo giurisdizionale «costituito per legge», in quanto conferisce al presidente della Sezione disciplinare della Corte suprema il diritto discrezionale di designare il tribunale disciplinare di primo grado competente a pronunciarsi sulle controversie che coinvolgono giudici degli organi giurisdizionali ordinari; 3) non garantisce che i procedimenti disciplinari condotti nei confronti dei giudici degli organi giurisdizionali ordinari siano trattati entro un termine ragionevole, in quanto conferisce al Ministro della Giustizia il potere di nominare un responsabile dell'azione disciplinare del ministro della Giustizia, e non garantisce ai giudici accusati degli organi giurisdizionali ordinari i diritti della difesa, in quanto prevede che le attività connesse alla nomina di un difensore e all'espletamento da parte di quest'ultimo dell'attività difensiva non sospendano il corso del procedimento disciplinare, e che il procedimento dinanzi al tribunale disciplinare prosegua nonostante l'assenza giustificata della persona accusata (che sia stata informata) o del suo difensore; 4) consente che il diritto degli organi giurisdizionali di sottoporre alla Corte di giustizia le domande di pronuncia pregiudiziale sia limitato a causa della possibilità che venga avviato un procedimento disciplinare.

³ Cause [C-585/18](#), [C-624/18](#) e [C-625/18](#), A.K. e a (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (in prosieguo: la «sentenza A.K e a.»; v. comunicato stampa n. [145/19](#)).

⁴ Secondo la Corte, ciò si verifica quando le condizioni oggettive nelle quali è stato creato l'organo di cui trattasi e le caratteristiche del medesimo nonché il modo in cui i suoi membri sono stati nominati siano idonei a generare dubbi legittimi, nei singoli, quanto all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni, in particolare rispetto a influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo, e quanto alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti e, pertanto, possano portare a una mancanza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detto organo, tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare a detti singoli in una società democratica.

5 dicembre 2019 e nelle proprie ordinanze del 15 gennaio 2020, che la Sezione disciplinare, alla luce delle circostanze in cui era stata creata, dell'ampiezza dei suoi poteri, della sua composizione e del coinvolgimento del KRS nella sua costituzione, non poteva essere considerata un giudice ai fini del diritto dell'Unione o del diritto polacco. Dopo tali pronunce, la Sezione disciplinare ha continuato ad esercitare le proprie funzioni giudiziarie.

In tali circostanze, la Commissione ⁵, il 23 gennaio 2020, ha chiesto alla Corte di giustizia, nell'ambito di una domanda di provvedimenti provvisori, di ordinare alla Polonia l'adozione delle seguenti misure: 1) sospendere, in attesa della sentenza della Corte di giustizia sul ricorso per inadempimento (in prosieguo: la «sentenza definitiva»), l'applicazione delle disposizioni alla base della competenza della Sezione disciplinare a statuire, tanto in primo grado quanto in appello, sulle cause disciplinari riguardanti i giudici; 2) astenersi dal rimettere le cause pendenti dinanzi alla Sezione disciplinare a un collegio giudicante che non soddisfa i requisiti di indipendenza definiti, in particolare, nella sentenza A.K e a., e 3) comunicare alla Commissione, entro un mese dalla notifica dell'ordinanza della Corte di giustizia che dispone i provvedimenti provvisori richiesti, tutte le misure adottate per conformarsi pienamente a tale ordinanza.

Con ordinanza dell'8 aprile 2020, la Corte ha accolto tutte le suddette domande fino alla pronuncia della sentenza definitiva nella presente causa ⁶.

Nelle sue odierne conclusioni, l'avvocato generale Evgeni Tanchev respinge, anzitutto, le obiezioni della Polonia secondo cui il diritto a un giudice costituito per legge, il diritto a che la causa sia esaminata entro un termine ragionevole e i diritti della difesa non derivano dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE⁷ e secondo cui tali diritti non si applicano ai procedimenti disciplinari svolti sulla base delle misure controverse, in quanto essi hanno natura interna e il giudice disciplinare in tali casi non applica il diritto dell'Unione. Egli ricorda che tale disposizione è applicabile nei confronti di qualsiasi organo giurisdizionale nazionale che possa trovarsi a statuire su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e rientranti dunque in settori disciplinati da tale diritto. Nel caso di specie, è pacifico che la Corte suprema e gli organi giurisdizionali ordinari in Polonia si pronunciano su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e che rientrano quindi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Il fatto che i procedimenti disciplinari svolti sulla base delle misure controverse non riguardino l'attuazione del diritto dell'Unione è irrilevante, così come il fatto che l'Unione non abbia una competenza generale in relazione alla responsabilità disciplinare dei giudici.

L'avvocato generale esamina poi le asserzioni della Commissione secondo cui le disposizioni controverse violano il principio di indipendenza dei giudici in quanto consentono di qualificare il contenuto delle decisioni giudiziarie come un illecito disciplinare. Egli osserva che l'azione disciplinare dovrebbe essere avviata nei confronti di un giudice per le forme più gravi di inadempienze professionali e non a causa del contenuto di decisioni giudiziarie che in generale implicano l'accertamento dei fatti, la valutazione degli elementi di prova nonché l'interpretazione della legge. Secondo l'avvocato generale, la definizione di illecito disciplinare, consistente in violazioni manifeste e flagranti delle disposizioni di legge e nella lesione della dignità della funzione, può di fatto essere utilizzata per includere il contenuto delle decisioni giudiziarie e non contiene garanzie sufficienti per tutelare i giudici. Inoltre, la mera possibilità che procedimenti o provvedimenti disciplinari possano essere intrapresi o adottati nei confronti dei giudici a causa del contenuto delle loro decisioni giudiziarie crea senza dubbio un «effetto paralizzante» non soltanto sui giudici di cui trattasi, ma anche su altri giudici in futuro, il che è incompatibile con l'indipendenza dei giudici.

L'avvocato generale Tanchev afferma inoltre che la Commissione ha sufficientemente dimostrato che le disposizioni controverse non garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità della Sezione disciplinare e sono dunque in contrasto con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Egli

⁵ Sostenuta dal Belgio, dalla Danimarca, dalla Finlandia, dai Paesi Bassi e dalla Svezia.

⁶ V. comunicato stampa n. [47/20](#).

⁷ «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

ricorda che non deve essere consentita una mancanza di apparenza d'indipendenza o di imparzialità dell'organo giurisdizionale tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica.

L'avvocato generale osserva altresì che, conferendo al presidente della Sezione disciplinare il potere discrezionale di designare il tribunale disciplinare di primo grado competente a pronunciarsi sulle controversie che coinvolgono giudici degli organi giurisdizionali ordinari, le disposizioni nazionali violano il requisito secondo cui tale tribunale deve essere costituito per legge, requisito la cui osservanza è necessaria per soddisfare i requisiti di tutela giurisdizionale effettiva in base all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Infatti, l'assenza di indicazioni, nelle disposizioni controverse, riguardo ai criteri in base a cui il presidente della Sezione disciplinare può designare il tribunale disciplinare competente, a parte l'esclusione del tribunale in cui il giudice accusato esercita le sue funzioni, fa sorgere il rischio che questo potere discrezionale possa essere esercitato in modo tale da pregiudicare lo status dei tribunali disciplinari quali giudici costituiti per legge. Inoltre, si può ritenere che la mancanza di indipendenza della Sezione disciplinare contribuisca a legittimare dubbi circa l'indipendenza del presidente di tale sezione.

L'avvocato generale Tanchev rileva poi che, conferendo al Ministro della Giustizia la possibilità di protrarre in modo permanente gli addebiti nei confronti dei giudici degli organi giurisdizionali ordinari attraverso la nomina di un delegato alla disciplina del Ministro della Giustizia, le disposizioni controverse violano il diritto all'esame di una causa entro un termine ragionevole. Inoltre, prevedendo che le attività relative alla nomina di un difensore d'ufficio non interrompano il procedimento e che detto procedimento possa svolgersi in assenza del giudice o del suo difensore, le disposizioni nazionali violano i diritti della difesa. Tali diritti costituiscono requisiti della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

Da ultimo, l'avvocato generale è dell'avviso che, consentendo che il diritto degli organi giurisdizionali nazionali di sottoporre domande di pronuncia pregiudiziale sia limitato dalla possibilità di avvio di un procedimento disciplinare, le misure controverse violano l'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE, commi che disciplinano la facoltà o l'obbligo degli organi giurisdizionali nazionali di effettuare un rinvio pregiudiziale. A tale riguardo, egli ricorda che non possono essere ammesse disposizioni nazionali che esponano i giudici nazionali al rischio di procedimenti disciplinari per aver effettuato un rinvio pregiudiziale. Invero, simili misure non solo pregiudicano il funzionamento del procedimento di rinvio pregiudiziale, ma possono altresì influenzare le decisioni future di altri giudici nazionali sulla necessità di procedere a un rinvio pregiudiziale, dando così origine a un «effetto paralizzante». A parere dell'avvocato generale, la mera prospettiva che un giudice nazionale possa essere oggetto di procedimenti o di sanzioni disciplinari per aver proceduto a un rinvio pregiudiziale mina nella sua essenza la procedura disciplinata dall'articolo 267 TFUE e, con essa, le vere e proprie basi della stessa Unione.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: La Commissione o un altro Stato membro possono proporre un ricorso per inadempimento diretto contro uno Stato membro che è venuto meno ai propri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Qualora la Corte di giustizia accerti l'inadempimento, lo Stato membro interessato deve conformarsi alla sentenza senza indugio.

La Commissione, qualora ritenga che lo Stato membro non si sia conformato alla sentenza, può proporre un altro ricorso chiedendo sanzioni pecuniarie. Tuttavia, in caso di mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva alla Commissione, su domanda di quest'ultima, la Corte di giustizia può infliggere sanzioni pecuniarie, al momento della prima sentenza.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ ☐ (+32) 2 2964106