

Causa C-711/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

18 novembre 2022

Giudice del rinvio:

Sąd Najwyższy (Polonia)

Data della decisione di rinvio:

26 maggio 2022

Parte attrice:

Advance Pharma sp. z o.o.

Parte convenuta:

Skarb Państwa - Główny Inspektor Farmaceutyczny

Oggetto del procedimento davanti al giudice del rinvio

Ammissibilità della riapertura di un procedimento civile definito con decisione passata in giudicato a seguito di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - Tutela giurisdizionale effettiva

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e dell'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del Trattato sull'Unione europea; articolo 267 TFUE

Questione pregiudiziale

Se, alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del Trattato sull'Unione europea, un mezzo di ricorso, noto a taluni sistemi giuridici degli Stati membri dell'Unione,

nella forma di una richiesta di riapertura di un procedimento definito con decisione passata in giudicato a seguito dell'emissione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo di una sentenza che accerti una violazione dei principi della Convenzione, costituisca in materia civile un elemento indispensabile del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'ipotesi in cui l'ordinamento giuridico di uno Stato membro preveda un altro strumento giuridico volto a tutelare in via giurisdizionale i diritti di una parte di un procedimento definito con una decisione passata in giudicato.

Disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione

Trattato sull'Unione europea: articolo 19

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articolo 47

Disposizioni rilevanti del diritto nazionale

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Costituzione della Repubblica di Polonia) del 2 aprile 1997 (Dz. U. del 1997, n. 78, posizione 483): articoli 45 e 77

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (legge del 17 novembre 1964 recante il codice di procedura civile, Polonia; testo unico: Dz. U. del 2021, posizione 1805): articoli 399, 400, 401, 401¹, 403, 404, 405, 406, 407, 408 e 410

Breve esposizione dello stato di fatto e del procedimento

Con sentenza dell'8 febbraio 2016, il Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia) ha rigettato la domanda della Advance Pharma sp. z o.o. (in prosieguo: l'«attrice») di condanna del Skarb Państwa - Główny Inspektor Farmaceutyczny (Erario – Capo Ispettore farmaceutico, Polonia) al pagamento in suo favore della somma di 37 242.220,00 PLN (zloty polacchi) a titolo di risarcimento. L'attrice ha impugnato tale sentenza con atto di appello, che il Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia, Polonia) ha respinto con sentenza del 30 ottobre 2017. Successivamente, l'attrice ha proposto ricorso per cassazione davanti al Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia; in prosieguo: la «Corte suprema») che è stato preso in esame e successivamente respinto con sentenza della Corte suprema del 25 marzo 2019.

La Advance Pharma sp. z o.o. ha presentato in seguito ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), eccependo che all'emissione della sentenza della Corte suprema del 25 marzo 2019 partecipavano persone che non avevano la qualifica di giudici indipendenti e imparziali in considerazione della partecipazione alla loro nomina della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia) che è stata istituita con modalità

non valide dal punto di vista delle norme contenute nella Costituzione, nella Convenzione e nei Trattati. Con sentenza del 3 febbraio 2022 nella causa Advance Pharma Sp. z o. o. c. Polonia (ricorso n. 1469/20), la Corte EDU ha accertato l'avvenuta violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»), in quanto le violazioni nella procedura di nomina di sette giudici della Izba Cywilna Sadu Najwyzszego (Sezione civile della Corte suprema, Polonia), tra i quali vi erano tre giudici che esaminavano la causa della società attrice, erano così gravi da violare la sostanza del diritto della società attrice al «giudice costituito per legge» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU. La Corte EDU ha accertato, altresì, che il collegio della Sezione civile della Corte suprema che esaminava la causa non era un «giudice costituito per legge».

La Advance Pharma Sp. z o. o., in seguito alla sentenza della Corte EDU e in considerazione del suo contenuto, in data 2 maggio 2022 ha proposto ricorso per la riapertura del procedimento davanti alla Corte suprema che era stato instaurato con ricorso per cassazione e definito con sentenza della Corte suprema del 25 marzo 2019 passata in giudicato.

Argomenti fondamentali delle parti del procedimento davanti al giudice del rinvio

La parte attrice nella presente causa non condivide la tesi secondo la quale il ricorso debba essere respinto e solleva, in particolare, argomenti in cui sostiene che i cittadini e le altre parti processuali potrebbero essere privati della garanzia della tutela giurisdizionale effettiva per effetto dell'esclusione della possibilità di riaprire un procedimento a seguito di una sentenza della Corte EDU.

Breve motivazione del rinvio

- 1 L'istituto della riapertura di un procedimento civile è uno strumento particolare volto ad eliminare decisioni affette da vizi, che costituisce un'eccezione ai principi di legalità e della tutela dei diritti acquisiti delle parti di un procedimento civile e che garantisce alle parti la possibilità di incidere su una decisione passata in giudicato. Il carattere eccezionale di tale istituto è legato all'effetto che produce, ovvero la contestazione della stabilità delle decisioni passate in giudicato emesse in cause civili. La riapertura del procedimento è giustificata quando, dopo il passaggio in giudicato della decisione sul merito, emergono circostanze particolari che dimostrano che la decisione è illegittima in considerazione di un'irregolarità commessa nel corso del procedimento o nella pronuncia che definisce tale procedimento.
- 2 L'applicazione della legge in sede giudiziaria, per ragioni di garanzia, è caratterizzata dal massimo grado di regolamentazione, il che significa che sono ammessi solo gli atti processuali espressamente previsti dalla legge. Per quanto

riguarda il rispetto del presupposto processuale dell'utilizzo di un mezzo di ricorso straordinario e, di conseguenza, del presupposto dell'emissione della decisione da parte di un giudice, non vi è alcuno spazio per la discrezionalità (delibera della Corte suprema, composta da sette giudici, del 30 novembre 2010, III CZP 16/10). Pertanto, la riapertura di un procedimento civile è possibile solo nei casi previsti dalla legge. Nel diritto processuale polacco, il ricorso per riapertura del procedimento è ammissibile a condizione che si basi su uno dei motivi tassativamente elencati dalla legge che costituiscono un elenco chiuso, mentre l'ammissibilità della riapertura è subordinata all'effettivo verificarsi di tale motivo. Detto strumento giuridico è stato previsto nelle ipotesi di gravi violazioni procedurali tassativamente determinate.

- 3 Il codice di procedura civile polacco non prevede tra i motivi di riapertura di un procedimento definito con decisione passata in giudicato l'emissione di una sentenza della Corte EDU, compresa l'emissione di una sentenza che accerti una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. Un motivo di rinnovazione del procedimento non può essere desunto dalle disposizioni di legge attraverso una loro interpretazione estensiva o in base ad un ragionamento per analogia. Con la delibera del 30 novembre 2010, III CZP 16/10, la Corte suprema ha stabilito che una sentenza definitiva della Corte EDU con la quale viene accertata una violazione del diritto ad un processo equo garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, in base al diritto processuale polacco non costituisce un motivo di riapertura di un procedimento civile.
- 4 Di solito, nell'ipotesi in cui il legislatore non abbia previsto la possibilità di riaprire un procedimento a seguito di sentenza della Corte EDU, non esiste un fondamento normativo per richiedere tale riapertura, soprattutto quando la parte può trovare la tutela giurisdizionale avvalendosi di un altro strumento giuridico. Il ricorso a tali strumenti giuridici permette alla parte di tutelare un proprio interesse legittimo. L'equo processo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU deve quindi tenere conto del principio della certezza del diritto da cui deriva la stabilità propria dell'autorità del giudicato (*res iudicata*). In tale contesto non è ammissibile un riesame e una nuova decisione su un caso che è già stato deciso in via definitiva. Per tale motivo gli Stati il cui ordinamento giuridico non stabilisce la possibilità di riaprire un procedimento a seguito di una sentenza della Corte EDU prevedono altri strumenti giuridici, delle modalità alternative per ottenere una reintegrazione (*restitutio in integrum*).
- 5 Il diritto polacco prevede un meccanismo di indennizzazione e una parte i cui diritti siano stati violati in un procedimento civile, quando tale violazione viene accertata da una sentenza della Corte EDU, può, in seguito alla sentenza della Corte, avvalersi di tale meccanismo e, ad esempio, proporre un'adeguata azione di risarcimento dei danni nei confronti dell'Erario. Nel diritto polacco i principi relativi alla possibilità di far valere la responsabilità per i danni sono stati al contempo definiti in modo dettagliato nella sentenza del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia) del 22 settembre 2015, nella causa SK 21/14, nella quale è stato stabilito, tra l'altro, che una sentenza della Corte EDU può costituire

un precedente che apre la strada alla domanda di risarcimento dei danni ai sensi dei principi generali. In questo modo nel diritto polacco è stato raggiunto l'obiettivo consistente nell'inviolabilità del giudicato e la sicurezza dei rapporti di diritto privato tra le parti, garantendo al contempo alle parti stesse un adeguato indennizzo.

- 6 Alla luce di quanto sopra, la mancanza di disposizioni adeguate tali da consentire la riapertura di un procedimento - come si può presumere - rafforza il ruolo dei giudici. Spetta infatti ai giudici fornire ad una parte lesa gli strumenti alternativi per porre rimedio alla violazione dei suoi diritti, a condizione che essa formuli adeguatamente le proprie richieste. In tale contesto, tuttavia, è possibile immaginare, tra l'altro, una situazione in cui, per garantire l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU negli Stati membri dell'Unione che non prevedono come motivo giuridico di riapertura di un procedimento civile l'emissione di una sentenza della Corte EDU, venga modificata tale prassi mediante una modifica dell'interpretazione delle disposizioni che disciplinano l'istituto della riapertura del procedimento. Verso tale direzione, come si può presumere, tende la *Raccomandazione R (2000)2 del Comitato dei Ministri degli Stati membri sul riesame o la riapertura di determinati casi a livello nazionale a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* (adottata il 19 gennaio 2000) nonché il rapporto preliminare preparato nell'ambito del Consiglio d'Europa: *Reopening of Domestic Judicial Proceedings Following the European Courts Judgements*, Strasbourg 2022, <https://www.coe.int/execution>). A tal fine, tuttavia, secondo il giudice del rinvio, sarebbe necessario creare una base (nel contesto dell'Unione, ad esempio con una sentenza della Corte di giustizia) dalla quale un giudice nazionale possa desumere che le disposizioni del diritto processuale nazionale esistenti debbano essere interpretate in modo tale da rendere possibile la riapertura di un procedimento civile.
- 7 Secondo il giudice del rinvio, sussiste il dubbio che l'esigenza di introdurre la possibilità di riaprire un procedimento civile possa essere imposta anche in conseguenza dell'applicazione del diritto europeo. La Corte di giustizia ha infatti delineato tale indirizzo interpretativo, indicando l'obbligo di introdurre meccanismi che consentano di impugnare le decisioni nazionali definitive che violino i diritti fondamentali e ciò può far supporre un'ulteriore evoluzione del diritto europeo in tale direzione (sentenza dell'11 dicembre 2007 nella causa C-161/06, *Skoma-Lux s.r.o/Celni reditelstvi Olomouc*, punti da 71 a 73). Non di meno, in un'altra sentenza la Corte di giustizia ha stabilito che il diritto dell'Unione non impone l'obbligo di incidere sulle sentenze passate in giudicato che successivamente si rivelano essere in contrasto con il diritto dell'Unione (¹ sentenza del 29 luglio 2019, nella causa C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe/Fővárosi Törvényszék*, punti da 81 a 88).

¹ Ndt: verosimilmente conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek del 30 aprile 2019, rese nella causa C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe/Fővárosi Törvényszék*, paragrafi da 81 a 88.

- 8 Le norme di diritto processuale nazionale che prevedono la possibilità di riaprire un procedimento a seguito di sentenza della Corte EDU - come viene spesso sottolineato - possono rivelarsi discutibili nella pratica, in quanto l'elenco dei possibili motivi di riapertura deve tenere conto del principio della certezza del diritto e del fatto che una violazione di un principio della CEDU si verifica il più delle volte a seguito di un'interpretazione del diritto nazionale che consiste nello scostamento, da parte di un giudice nazionale, dall'interpretazione delle disposizioni della CEDU consolidata nella giurisprudenza della Corte EDU. L'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU si limita a stabilire criteri europei per un processo equo e non mira a individuare in modo permanente specifiche irregolarità che potrebbero costituire un motivo per riaprire un procedimento.
- 9 Inoltre, il ricorso per riapertura di un procedimento non ha lo scopo di uniformare la giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali. L'introduzione di una simile base giuridica nel diritto processuale civile degli Stati membri dell'Unione andrebbe, invece, in tale direzione e ciò, di conseguenza, andrebbe oltre la competenza della Corte EDU e potrebbe interferire, tra l'altro, con la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In altre parole, l'obbligo di riaprire i procedimenti civili negli Stati membri dell'Unione dopo una sentenza della Corte EDU porterebbe a una situazione in cui il valore effettivo delle sentenze della Corte EDU andrebbe ben oltre le sue competenze stabilite nella CEDU.
- 10 Bisogna inoltre osservare che nella pratica accade che la fonte principale di una violazione della CEDU sia una norma di diritto nazionale incompatibile con la CEDU. Sebbene la Corte EDU non abbia la competenza di esaminare la compatibilità delle leggi nazionali con la CEDU, nella pratica tale esame avviene in modo indiretto. Potrebbe quindi essere necessario modificare la normativa nazionale in questione per garantire i principi della CEDU. Se, tuttavia, il giudice nazionale ha applicato correttamente le disposizioni nazionali, in una situazione del genere sembra che non si possa prendere in considerazione la riapertura del procedimento. Il ricorso per riapertura del procedimento non ha, tra l'altro, anche lo scopo di adeguare l'ordinamento giuridico nazionale ai principi della CEDU. La Corte EDU non si pronuncia sulla compatibilità con la summenzionata Convenzione di determinate disposizioni del diritto nazionali, ma esamina la condotta di uno Stato considerato nel suo complesso dal punto di vista delle violazioni dei principi della CEDU (diritti umani).
- 11 Si quindi può ritenere che le circostanze di cui sopra debbano essere tenute in considerazione quando si stabilisce nel diritto nazionale un elenco di motivi di riapertura di un procedimento. In generale, la questione della riapertura dei procedimenti civili a seguito di una sentenza della Corte EDU sembra, quindi, essere strettamente legata all'ordinamento giuridico e alle norme procedurali nazionali, che possono essere formulate in modo diverso nei singoli Stati membri a causa delle diverse tradizioni ed esigenze di determinati Stati. La stabilità delle decisioni giudiziarie nelle cause civili che coinvolgono anche parti diverse dal soggetto che ricorre dinanzi alla Corte EDU per accertare una violazione di un principio della CEDU in un procedimento concluso dinanzi a un giudice nazionale

in via definitiva, le quali basano la loro posizione giuridica sulla fiducia nelle decisioni passate in giudicato, induce a sostenere invece la tesi che la riapertura del procedimento non sia un elemento indispensabile del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Infatti, lo scopo del principio di stabilità delle decisioni giudiziarie in materia civile passate in giudicato è quello di proteggere la fiducia nell'ordinamento giuridico vigente in uno Stato membro dell'Unione e di garantire alle parti la tutela dei loro diritti acquisiti. Infatti, tali soggetti, che operano facendo affidamento su una decisione giudiziaria passata in giudicato, potrebbero aver già strutturato la loro posizione giuridica in modo incompatibile con un'eventuale riforma, a seguito di una sentenza della Corte EDU, di una decisione passata in giudicato. Il giudicato salvaguarda la posizione giuridica dell'individuo. L'autorità di giudicato di una decisione giudiziaria resa nell'ambito di un procedimento civile e dei suoi effetti giuridici è riconosciuta anche nella giurisprudenza della Corte EDU [v. sentenze del 28 ottobre 1999 *Brumarescu/Rumunia* (ricorso n. 28342/95), paragrafi 50 e 62; del 10 aprile 2001 *Sablon/Belgia* (ricorso n. 36445/97), paragrafo 86; del 23 luglio 2003 *Ryabykh/Rosja* (ricorso n. 52854/99), paragrafo 51; del 30 novembre 2010 *Urban/Polska* (ricorso n. 2316/08), paragrafo 66]. Come sottolineato in dottrina, la Corte impone di interpretare la nozione di diritto a un equo processo (espresso nell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU) in combinato disposto con il preambolo della CEDU, secondo il quale una parte essenziale del patrimonio comune e della tradizione degli Stati parte è il principio dello Stato di diritto. Da ciò deriva, tra l'altro, il principio della certezza del diritto, che rende impossibile la contestazione di una decisione giudiziaria passata in giudicato che definisce una controversia nel merito in via definitiva. Il principio della certezza del diritto impone quindi il rispetto della definitività e della *res judicata*. Il giudice del rinvio condivide tale tesi.

- 12 Per tali ragioni, secondo il giudice del rinvio, il mezzo di ricorso consistente nella possibilità di chiedere, a seguito di una sentenza della Corte EDU che sancisca una violazione dei principi della CEDU, la riapertura di un procedimento concluso con decisione passata in giudicato non costituisce, in materia civile, un elemento indispensabile del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, in particolare quando l'ordinamento giuridico di uno Stato membro prevede un altro strumento giuridico di tutela giurisdizionale dei diritti di una parte di un procedimento concluso con decisione passata in giudicato. Uno strumento come la riapertura di un procedimento civile a seguito di una sentenza della Corte EDU è ammissibile, ma la sua ammissibilità è strettamente legata all'ordinamento giuridico nazionale e alle norme procedurali che, a causa delle diverse tradizioni ed esigenze di determinati Stati, possono essere formulate in modo diverso nei singoli Stati membri dell'Unione. Garantire nell'ordinamento giuridico interno rimedi giuridici che consentano alla parte una tutela giurisdizionale dei suoi diritti in modo diverso dalla riapertura di un procedimento civile concluso con una sentenza passata in giudicato è sufficiente al fine di garantire il suo diritto ad un giudice, inteso anche alla luce delle norme costituzionali di un determinato Stato membro dell'Unione, in particolare - nel caso della Polonia - alla luce dell'articolo 45, paragrafo 1, della Costituzione polacca.

- 13 La risposta alla questione pregiudiziale è rilevante ai fini della decisione nella presente causa, poiché in questo modo verrà eliminata un'incertezza sulle modalità con le quali debba essere garantita la tutela giurisdizionale effettiva nel caso dell'emissione di una sentenza della Corte EDU che accerti la violazione di un principio della CEDU in una causa civile conclusa con una sentenza, passata in giudicato, emessa da un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro dell'Unione. Per tale motivo è necessario che in via preliminare la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronunci sull'ammissibilità della riapertura di tale procedimento nell'ipotesi in questione e stabilisca se, alla luce delle norme del Trattato, il mezzo di ricorso consistente nella possibilità di chiedere, a seguito dell'emissione di una sentenza della Corte EDU che accerti una violazione di principi della CEDU, la riapertura di un procedimento conclusosi con sentenza passata in giudicato, in materia civile sia un elemento necessario del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quando l'ordinamento giuridico di uno Stato membro preveda un altro strumento giuridico volto a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti di una parte di un procedimento conclusosi con decisione passata in giudicato.