

**Causa C-390/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

27 giugno 2023

**Giudice del rinvio:**

Sąd Najwyższy (Polonia)

**Data della decisione di rinvio:**

13 giugno 2023

**Ricorrente:**

Rzecznik Finansowy

**Altra parte nel procedimento:**

Bank AG S.A.

**Oggetto del procedimento dinanzi al giudice nazionale**

Procedimento di ingiunzione di pagamento sulla base di una cambiale – Ricorso straordinario avverso l'ingiunzione di pagamento – Violazione del principio dello Stato di diritto, del principio del rispetto del diritto internazionale, del principio della tutela dei consumatori per l'omesso esame d'ufficio del carattere abusivo delle clausole contrattuali contenute in un contratto di mutuo e per l'omesso esame della validità del contratto di mutuo dopo l'eliminazione delle clausole contrattuali abusive

**Oggetto e fondamento giuridico della questione pregiudiziale**

Interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») – Partecipazione dei giurati alla decisione di un organo giurisdizionale di ultima istanza (Sąd Najwyższy, Corte suprema; in prosieguo: la «Corte suprema») su un mezzo di impugnazione straordinario (ricorso straordinario)

## **Questione pregiudiziale**

Se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osti a una normativa nazionale la quale prevede che un organo giurisdizionale di ultima istanza (Corte suprema), chiamato a pronunciarsi su un mezzo di impugnazione straordinario (ricorso straordinario) esercitato avverso una decisione definitiva di un organo giurisdizionale ordinario, statuisca riunito in un collegio giudicante di cui faccia parte una persona (giurato della Corte suprema), la quale:

1. non è giudice della Corte suprema;
2. ha ricevuto un incarico siffatto:
  - a) direttamente dal potere legislativo, a maggioranza semplice;
  - b) sulla base di criteri di selezione generici e non verificabili;
  - c) in un procedimento che non prevede la possibilità di un controllo giurisdizionale della nomina;
  - d) per un mandato di 4 anni; e
3. può essere revocata da tale carica dal potere legislativo, senza che nemmeno questa decisione sia soggetta a controllo giurisdizionale.

## **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

Trattato sull'Unione europea: articolo 19, paragrafo 1, secondo comma;

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articolo 47, secondo comma;

Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU 1993, L 95, pag. 29).

## **Disposizioni del diritto nazionale fatte valere**

Costituzione della Repubblica di Polonia (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; in prosieguo: la «Costituzione polacca»): articoli 178, 179, 180, 182 e 183;

Legge dell'8 dicembre 2017, che disciplina la Corte suprema (ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym): articoli 1, da 59 a 62, 64, paragrafi 1 e 2, 65, 67, paragrafo 1, 71, 77, paragrafo 1, 89, 91, paragrafo 1, e 94, paragrafo 1;

Legge del 27 luglio 2001, in materia di organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari (ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;

in prosieguo: la «legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari»): articolo 166;

Risoluzione del Senato della Repubblica di Polonia del 23 novembre 1990 - regolamento del Senato (uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu): articoli 92, paragrafo 2a, 96c, paragrafo 1, e 96f.

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Il 2 agosto 2005, alcuni soggetti intimati hanno messo a disposizione del predecessore legale di una banca intimante una cambiale in bianco con la clausola «senza protesto», a garanzia dei crediti della banca derivanti da un contratto di mutuo ipotecario, datato 2 agosto 2005. In caso di inosservanza, da parte degli intimati, delle clausole del contratto di mutuo, l'intimante aveva il diritto di compilare la cambiale per l'importo corrispondente al suo credito, maggiorato degli interessi, e di apporvi la data di pagamento a sua discrezione. L'intimante era tenuta ad informare gli emittenti del fatto che la cambiale era stata compilata, inviando una lettera raccomandata almeno sette giorni prima della scadenza del termine per il pagamento, e, con il deposito dell'avviso di passaggio presso l'ultimo indirizzo noto all'intimante, la notifica della lettera che informava della compilazione della cambiale doveva considerarsi validamente compiuta. La cambiale poteva essere trasferita mediante girata con clausola «senza garanzia». Il 20 novembre 2018 l'intimante ha compilato la cambiale in bianco in suo possesso, per un importo pari a 24 844,96 franchi svizzeri (CHF), inserendo la data di pagamento del 4 dicembre 2018. Con lettere del 20 novembre 2018, l'intimante ha invitato gli intimati a riscattare la cambiale datata 4 dicembre 2018. A.K. ha ricevuto la lettera contenente l'invito a riscattare la cambiale il 27 novembre 2018, mentre la corrispondenza inviata a M.S. è stata restituita all'intimante, a causa del suo mancato ricevimento da parte dell'intimato.
- 2 Con l'ingiunzione di pagamento del 30 aprile 2019, emessa nel procedimento d'ingiunzione di pagamento fondato sulla cambiale, promosso l'11 febbraio 2019 con domanda della Bank AG (Spółka Akcyjna; società per azioni), succursale polacca, il Sąd Okręgowy w Legnicy (Tribunale regionale di Legnica; in prosieguo: il «Tribunale regionale di Legnica » o il «Tribunale regionale») ha condannato gli intimati, M.S. e A.K., a pagare, in solido, all'intimante, entro due settimane dalla notifica dell'ingiunzione di pagamento, un importo pari a CHF 24 844,96, oltre agli interessi legali di mora, calcolati dal 5 dicembre 2018 fino alla data del pagamento, nonché un importo pari a 4 800 zloty polacchi (PLN), a titolo di rimborso delle spese del procedimento.
- 3 Il Tribunale regionale ha rilevato che emettendo un'ingiunzione di pagamento, il giudice non esamina se la cambiale sia stata compilata conformemente al contenuto della dichiarazione cambiaria. L'eccezione di incompatibilità del contenuto della cambiale compilata con il contenuto dell'accordo cambiario, e

dell'autorizzazione in esso inclusa per il prenditore della cambiale in bianco a compilarla, viene esaminata soltanto nel corso della seconda fase del procedimento d'ingiunzione di pagamento, a seguito di un'eventuale opposizione formulata dal debitore della cambiale, sul quale grava anche l'onere di provare tale circostanza.

- 4 Su tale base, il Tribunale regionale ha ritenuto che i presupposti per l'emissione di un'ingiunzione di pagamento nell'ambito del procedimento d'ingiunzione di pagamento fossero soddisfatti.
- 5 Gli intimati non hanno proposto opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento nell'ambito del procedimento d'ingiunzione, con la conseguenza che in data 1° giugno 2019 l'ingiunzione di pagamento è diventata definitiva.
- 6 Il Rzecznik Finansowy (mediatore in controversie finanziarie; in prosieguo: il «mediatore in controversie finanziarie») ha presentato ricorso straordinario avverso tale provvedimento. Egli ha contestato alla suddetta ingiunzione di pagamento, da un lato, la violazione dei principi nonché delle libertà e dei diritti dell'uomo e del cittadino sanciti dalla Costituzione polacca, che hanno un'influenza decisiva sulla definizione della causa, tra cui la violazione dell'obbligo delle autorità statali di agire in base ed entro i limiti di legge, l'inosservanza dell'obbligo di tenere conto, nell'interpretazione del diritto nazionale, del diritto dell'Unione, in particolare della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, nonché la violazione del principio di tutela del consumatore quale parte debole dei rapporti giuridici di diritto civile contratti con un professionista, inteso come obbligo dello Stato sancito dall'articolo 76 della Costituzione polacca.
- 7 Dall'altro lato, il mediatore in controversie finanziarie ha affermato che tale decisione sarebbe stata emessa in grave violazione del diritto sostanziale, essendo stata rifiutata nel caso di specie l'applicazione dell'articolo 385<sup>1</sup>, paragrafo 1, del codice civile (kodeks cywilny; in prosieguo: il «k.c.»), in combinato disposto con l'articolo 385<sup>1</sup>, paragrafo 3, k.c., e, di conseguenza, che non sarebbe stato effettuato l'esame d'ufficio del carattere abusivo delle clausole contenute nel contratto di mutuo, il che avrebbe determinato un diniego di tutela dei consumatori aventi diritto, ed inoltre che non sarebbe stato applicato l'articolo 58, paragrafo 1, k.c., essendo stato omissso l'esame della validità del contratto di mutuo nel caso in cui da quest'ultimo fossero state eliminate le clausole abusive.
- 8 Sulla base di quanto suesposto, il mediatore in controversie finanziarie ha chiesto l'annullamento della sentenza impugnata nella sua integralità e il rinvio della causa per un suo riesame dinanzi al Tribunale regionale di Legnica. In risposta al ricorso straordinario, l'intimante ha chiesto il rigetto dello stesso.

**Breve illustrazione della motivazione del rinvio**

- 9 Il procedimento dinanzi alla Corte suprema pende a seguito della presentazione di un ricorso straordinario, ossia di un ricorso esperibile avverso decisioni giurisdizionali definitive. L'istituto del ricorso straordinario è volto ad eliminare dall'ordinamento giuridico le decisioni giurisdizionali definitive gravate da specifici vizi qualificati. Tali vizi devono essere di fondamentale importanza alla luce del principio dello Stato democratico di diritto, che dà attuazione ai principi di giustizia sociale.
- 10 Con ordinanza del 17 novembre 2021, I NSNc 260/21, la Corte suprema ha sottoposto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali, relative all'ammissibilità dell'annullamento di una decisione definitiva mediante ricorso straordinario per garantire l'efficacia del diritto dell'Unione (causa C-720/21). Tuttavia, la Corte suprema ritiene necessario che venga chiarita anche la questione se, alla luce delle prescrizioni del Trattato, la procedura di annullamento delle decisioni definitive di uno Stato membro possa essere configurata in modo tale che alla sezione dell'organo giurisdizionale di ultima istanza competente a conoscere questo tipo di cause partecipino persone che non sono giudici togati (e neppure giuristi), le cui modalità di nomina si discostino da quelle di nomina dei giudici e che non beneficino di tutte le garanzie di indipendenza previste per i giudici.
- 11 La soluzione di tali dubbi avrà un'incidenza diretta sulla composizione dell'organo giurisdizionale investito della presente controversia. Una risposta in senso affermativo imporrebbe di disapplicare le disposizioni che stabiliscono la formazione della Corte suprema quando essa si pronuncia sui ricorsi straordinari, per garantire che solo i giudici togati facciano parte di tale composizione.
- 12 La necessità di chiarire i dubbi che si sono presentati deriva dalla posizione costituzionale della Corte suprema. La Corte suprema è un organo giurisdizionale di cui all'articolo 267 [TFUE], ossia un organo giurisdizionale avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno. A norma dell'articolo 183, paragrafo 1, della Costituzione polacca, il compito principale della Corte suprema consiste nel vigilare sull'attività degli organi giurisdizionali ordinari e militari. In tale ambito, l'azione «tipica» della Corte suprema è costituita dagli atti adottati in seguito all'esame dei mezzi di ricorso e dall'adozione delle delibere che risolvono le questioni giuridiche. Al contrario, l'esame dei ricorsi straordinari rappresenta una particolare forma d'attività della Corte suprema, avente, al contempo, natura giurisdizionale.
- 13 Si pone la questione che riguarda l'inclusione dei giurati, ossia dei rappresentanti non togati della società, nelle sezioni che si pronunciano sui ricorsi straordinari, alla luce della portata degli atti procedurali che la Corte suprema pone in essere nell'ambito di tali procedimenti. Indubbiamente, la loro adozione richiede non solo una formazione giuridica, ma anche una conoscenza significativa delle scienze giuridiche; laddove i giurati non solo non devono necessariamente

disporre di qualifiche giuridiche di livello superiore, ma non devono neppure essere giuristi, né disporre di un qualsivoglia diploma di istruzione superiore. La soluzione adottata sembra, prima facie, non solo irragionevole, ma anche sistematicamente incoerente. Essa introduce infatti la partecipazione di un elemento sociale (non togato) nella fase in cui non vengono più assunti mezzi istruttori, né valutati gli elementi di prova, ma si esamina soltanto la corretta applicazione delle norme di diritto sostanziale e procedurale, compiendo una valutazione concreta della costituzionalità di una decisione giurisdizionale. L'inefficacia o l'inadeguatezza delle soluzioni giuridiche non comporta di per sé una violazione delle disposizioni del Trattato, tuttavia desta preoccupazione la struttura dell'istituto dei giurati della Corte suprema, nel contesto delle caratteristiche che un organo giurisdizionale deve possedere ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47, secondo comma, della Carta.

- 14 Come più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte, per assicurare che un organo giurisdizionale possa garantire la tutela giurisdizionale effettiva richiesta dalle succitate disposizioni, è di primaria importanza preservare la sua indipendenza. La Corte suprema fa riferimento a tal riguardo alle sentenze del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punti 109 e 111); del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina) (C-487/19, EU:C:2021:798); del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punti da 127 a 129).
- 15 Il carattere non togato dei giurati della Corte suprema non osta a che la questione dell'indipendenza venga esaminata anche nei confronti di tali persone. Infatti, l'elemento cruciale è che l'interessato sia dotato di funzioni giudicanti, di cui chiaramente i giudici non togati dispongono, per poter essere qualificato come «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [v. sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 76].
- 16 La Corte suprema nutre dubbi sul rispetto, da parte dei giurati della Corte suprema, di tali criteri e, di conseguenza, sulla possibilità di qualificare un organo di cui questi ultimi fanno parte come «organo giurisdizionale» ai sensi del Trattato. Siffatti dubbi derivano da una combinazione di diverse circostanze che saranno descritte qui di seguito.
- 17 In primo luogo, la procedura di selezione dei giurati della Corte suprema differisce notevolmente dalle procedure applicabili ai giudici togati. I giudici sono nominati a tempo indeterminato dal Prezydent RP (Presidente della Repubblica di Polonia; in prosieguo: il «Presidente RP»), su proposta della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura; in prosieguo: il «Consiglio nazionale della magistratura»). Orbene, i giurati della Corte suprema sono nominati direttamente da un organo del potere legislativo, il Senato. Nel contesto

della procedura di selezione dei giudici, nella sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso) C-824/18, (EU:C:2021:148, punti 43 e da 131 a 137), la Corte di giustizia ha riconosciuto che il fatto che i giudici presentati ai fini della loro nomina al Presidente RP siano scelti dal Consiglio nazionale della magistratura, composto da giudici eletti non dalla magistratura, bensì dal Sejm (Camera dei deputati; in prosieguo: la «Camera dei deputati»), un altro degli organi del potere legislativo in Polonia, potrebbe non offrire garanzie di indipendenza sufficienti, in quanto genera un rischio di soggezione dei membri del Consiglio nazionale della magistratura alle forze politiche rappresentate all'interno della Camera dei deputati. Tali considerazioni si applicano in modo più esplicito alla procedura di selezione dei giurati della Corte suprema, e i dubbi in tal senso sembrano, a minori ad maius, tanto più seri. Il Senato effettua la selezione in modo completamente autonomo, ossia la sua scelta non è preceduta da alcun procedimento distinto dinanzi ad un'altra autorità pubblica costituzionale. I giudici non partecipano (indirettamente o direttamente) a tale procedura in nessuna fase del procedimento. La scelta viene effettuata direttamente dai politici.

- 18 In secondo luogo, la scelta dei giurati operata dal Senato non è soggetta ad alcun controllo da parte del potere giudiziario. Ciò è significativo in quanto, nella sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso) (C-824/18, EU:C:2021:148, punto 156), la Corte ha dichiarato che, sebbene l'assenza della possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale nel contesto di una procedura di nomina a posti di giudice di un organo giurisdizionale supremo nazionale può, in determinati casi, non risultare problematica alla luce delle prescrizioni derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la situazione può invece essere diversa in presenza di disposizioni che vadano ad annientare l'effettività dei ricorsi giurisdizionali di questo tipo fino ad allora esistenti. L'introduzione dell'istituto dei giurati della Corte suprema (nella legge del 2017 sulla Corte suprema), che vengono scelti direttamente dal potere legislativo, senza possibilità di controllo giurisdizionale di tali nomine, costituisce un passo indietro rispetto alla situazione anteriore, in cui un siffatto controllo era garantito nei confronti di tutti i membri del collegio giudicante (ossia, nei confronti dei giudici togati).
- 19 In terzo luogo, scegliendo i giurati della Corte suprema, il Senato ricorre a criteri di selezione noti solo ad esso, il che porta alla conclusione che la scelta in tal senso è totalmente discrezionale. I criteri di selezione previsti dalla legge sono molto generici e discrezionali. I requisiti definiti dall'articolo 60 della legge sulla Corte suprema, che il candidato alla carica di giurato della Corte suprema deve soddisfare, costituiscono soltanto un minimo assoluto richiesto ai candidati a ricoprire tale funzione. Essi sono soddisfatti dalla maggioranza dei cittadini della Repubblica di Polonia. Tuttavia, non esistono disposizioni che chiariscano tali generali requisiti formali. Anche il regolamento del Senato che precisa la procedura di selezione dei giurati della Corte suprema tace a tal riguardo. La risoluzione del Senato relativa alla selezione dei giurati della Corte suprema non è

soggetta a motivazione. Tutte le suddette circostanze rendono la scelta dei giurati della Corte suprema un potere del tutto discrezionale, fondato sulla volontà della maggioranza politica.

- 20 In quarto luogo, ulteriori dubbi circa l'indipendenza dei giurati della Corte suprema derivano anche dal carattere temporaneo del loro mandato e dalla possibilità di essere rieletti. Il mandato dei giurati della Corte suprema ha una durata di 4 anni. Non esiste nessuna normativa che vieti la possibilità di ricandidarsi o che limiti il numero dei mandati espletabili per tale carica. Quanto ora esposto, unitamente alla quasi totale discrezionalità del Senato nella selezione dei giurati della Corte suprema, può portare ad un indebolimento della loro indipendenza.
- 21 In quinto luogo, il Senato ha anche il diritto di revocare un giurato della Corte suprema. È vero che il Senato può prendere tale provvedimento solo su richiesta del Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (Primo presidente della Corte suprema) e solo nell'ipotesi prevista dalla normativa, tuttavia la circostanza che permette di adottare tale decisione, ossia il «comportamento incompatibile con il decoro dell'organo giurisdizionale», è così vaga da creare un rischio di abuso in questo senso. Le perplessità circa la compatibilità della suddetta disciplina con le disposizioni del TUE sono ulteriormente rafforzate dall'analisi delle disposizioni del regolamento del Senato. Lo stesso chiarisce la procedura per la revoca di un giurato della Corte suprema, ma non contiene alcun riferimento ai presupposti (motivi) che giustificano la revoca in parola. Nel regolamento è stato indicato soltanto che la revoca «avviene esclusivamente nei casi previsti dalla legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari». La procedura che accompagna la revoca del giurato della Corte suprema disciplinata dalla citata legge, in relazione al regolamento del Senato, nulla cambia in tale constatazione. Essa indubbiamente limita in modo significativo la libertà di azione delle autorità nell'ambito interessato, garantisce, tra l'altro, anche l'audizione del giurato della Corte suprema revocato, tuttavia quest'ultimo è privato della facoltà di impugnare i suddetti atti nell'ambito di un procedimento giudiziario. In tale contesto, inoltre, non vi è alcuna limitazione per quanto riguarda la possibilità di autorizzare che venga avviata una procedura di revoca di un giurato della Corte suprema, ad esempio a causa della pendenza di procedimenti cui quest'ultimo partecipi. In teoria ciò consente, indirettamente, di influenzare la dinamica del processo decisionale relativo ai ricorsi straordinari. La risoluzione di revoca di un giurato della Corte suprema non è soggetta ad alcuna procedura di verifica, né dinanzi al Senato (ad esempio nell'ambito di una domanda di riesame), né dinanzi ad un organo giurisdizionale indipendente. Tale risoluzione è adottata a maggioranza semplice, e quindi la revoca del giurato della Corte suprema non richiede, in linea di principio, un consenso politico più ampio.
- 22 L'arbitrarietà di tale atto del Senato dovrebbe essere valutata alla luce della sentenza della Corte del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punti 75 e 77), in cui è stato dichiarato che la libertà dei giudici rispetto a qualsivoglia intervento o pressione

esterni richiede talune garanzie idonee a tutelare le persone che svolgono la funzione giurisdizionale. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'emanazione di norme che definiscano, segnatamente, i comportamenti che integrano illeciti disciplinari, che prevedano l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscano la facoltà di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari costituisce un insieme di garanzie essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario [sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 67]. Le garanzie di indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali richiedono che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, essendo tutelato contro gli interventi o le pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni, nel rispetto dell'obiettività e in assenza di qualsiasi interesse alla soluzione della controversia. Per quanto riguarda i giurati della Corte suprema, è evidente che tali garanzie non esistono.

- 23 Tenuto conto dei dubbi suesposti, nonché del ruolo dei giurati della Corte suprema i quali, pronunciandosi sui ricorsi straordinari, hanno il potere di controllare e annullare le decisioni definitive degli organi giurisdizionali ordinari, la Corte suprema ha adottato il dispositivo dell'ordinanza.