



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

26 marzo 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Stato di diritto – Tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione – Principio di indipendenza dei giudici – Regime disciplinare applicabile ai giudici nazionali – Competenza della Corte – Articolo 267 TFUE – Ricevibilità – Interpretazione necessaria affinché il giudice del rinvio possa emettere la sua sentenza – Nozione»

Nelle cause riunite C-558/18 e C-563/18,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź, Polonia) (C-558/18) e dal Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia) (C-563/18), con decisioni del 31 agosto 2018 e del 4 settembre 2018, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 3 settembre 2018 e il 5 settembre 2018, nel procedimento

Miasto Łowicz

contro

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

con l’intervento di:

Prokurator Generalny, rappresentato dalla Prokuratura Krajowa, già Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

e

Prokurator Generalny, rappresentato dalla Prokuratura Krajowa, ià Prokuratura Okręgowa w Płocku,

contro

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Lingua processuale: il polacco.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, A. Prechal (relatrice), M. Vilaras, E. Regan, P.G. Xuereb e L.S. Rossi, presidenti di sezione, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: M. Aleksejev, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 giugno 2019,

considerate le osservazioni presentate:

- per lo Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki, da J. Zasada e L. Jurek, in qualità di agenti;
- per il Prokurator Generalny, rappresentato dalla Prokuratura Krajowa, da A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert e P. Tarczyński;
- per il Rzecznik Praw Obywatelskich, da M. Taborowski e M. Wróblewski, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e P. Zwolak, in qualità di agenti, assistiti da W. Gontarski, adwokat;
- per il governo lettone, da I. Kucina e V. Soņeca, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e C.S. Schillemans, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da K. Herrmann e H. Krämer, in qualità di agenti;
- per l'Autorità di vigilanza EFTA, da I.O. Vilhjálmssdóttir e C. Howdle, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 settembre 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE.
- 2 Tali domande sono state presentate, da un lato, nell'ambito di una controversia tra il Miasto Łowicz (città di Łowicz, Polonia) e lo Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (Erario – voivodato di Łódź, Polonia) (in prosieguo: l'«Erario») in merito a una domanda volta al versamento di dotazioni di denaro pubblico (causa C-558/18), e, dall'altro, nell'ambito di un procedimento penale avviato nei confronti di VX, di WW e di XV, imputati di partecipazione a sequestri di persona a scopo di estorsione (causa C-563/18).

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 3 Come risulta dalla decisione di rinvio nella causa C-558/18, la città di Łowicz ha citato l'Erario dinanzi al Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź, Polonia) al fine di ottenere, in applicazione dell'ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (legge relativa alle entrate degli enti

locali), del 13 novembre 2003 (Dz. U. del 2018, posizione 317), il versamento di una somma pari a 2 357 148 zloty polacchi (PLN) (circa EUR 547 612) a titolo di dotazioni destinate a coprire le spese sostenute da detta città per l'espletamento, nel corso del periodo che intercorre tra il 2005 e il 2015, di talune compiti ad essa delegati in materia di amministrazione governativa.

- 4 Su opposizione proposta dall'Erario, l'ingiunzione di pagamento di tale importo, emessa nella prima fase del procedimento principale, è stata privata di efficacia esecutiva e la causa è attualmente in corso di esame nell'ambito del procedimento ordinario. Secondo il giudice del rinvio, è molto probabile, alla luce degli elementi di prova raccolti nell'ambito di detto procedimento, che la decisione che egli dovrà rendere sarà sfavorevole all'Erario.
- 5 Per quanto riguarda la causa C-563/18, dalla decisione di rinvio del Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia) risulta che VX, WW e XV sono perseguiti, dinanzi a detto giudice, per il capo di imputazione di partecipazione a due sequestri di persona a scopo di estorsione, perpetrati, rispettivamente, nel 2002 e nel 2003. VX, WW e XV, che avrebbero riconosciuto i fatti addebitati e collaborato con le autorità penali, hanno chiesto la concessione dello status di cosiddetto «testimone cooperante» ("mały świadek koronny"), il che porterà il giudice del rinvio a dover riconoscere un'attenuazione straordinaria della pena in forza delle disposizioni del codice penale.
- 6 Le domande di pronuncia pregiudiziale esprimono il timore che possano essere avviati procedimenti disciplinari nei confronti del giudice monocratico investito di ciascun procedimento principale nell'ipotesi in cui quest'ultimo statuisse nel senso esposto, rispettivamente, ai punti 4 e 5 della presente sentenza.
- 7 Tali timori si fonderebbero, in sostanza, sul fatto che, in conseguenza di varie riforme legislative recentemente intervenute in Polonia, non sarebbero più garantite l'obiettività e l'imparzialità dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici e ne risulterebbe pregiudicata l'indipendenza dei giudici del rinvio.
- 8 A tale riguardo, detti giudici ritengono, in primo luogo, che la composizione dell'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sezione disciplinare della Corte suprema, Polonia), di nuova istituzione in seno a tale organo giurisdizionale in forza dell'ustawa o Sądzie Najwyższym (legge sulla Corte suprema), dell'8 dicembre 2017 (Dz. U. del 2018, posizioni 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443) e competente, in forza di questa stessa legge, a conoscere delle cause disciplinari riguardanti i giudici, talvolta in primo grado talvolta in appello, sarebbe problematica.
- 9 In effetti, i giudici chiamati a far parte di detta Sezione disciplinare sarebbero stati nominati dal presidente della Repubblica su proposta della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia). Orbene, per effetto delle modifiche recentemente apportate all'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (legge sul Consiglio nazionale della magistratura), del 12 maggio 2011 (Dz. U. del 2011, posizione 714), ad opera dell'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e di talune altre leggi), dell'8 dicembre 2017 (Dz. U. del 2018, posizione 3), il Consiglio nazionale della magistratura – i cui quindici membri aventi la qualità di magistrato sarebbero ormai designati dal Sejm (la Dieta), e non più, come in precedenza, da loro pari – non sarebbe più un organo indipendente dal potere politico.
- 10 In secondo luogo, il Consiglio nazionale della magistratura come da nuova composizione sarebbe divenuto esso stesso un organismo quasi disciplinare, poiché sarebbe competente a decidere in merito ai ricorsi avverso le decisioni dei presidenti di organi giurisdizionali relative al trasferimento interno di giudici verso altri collegi giudicanti. Peraltro, numerosi presidenti di organi giurisdizionali sarebbero stati nominati dall'attuale Ministro della Giustizia e alcuni di essi sarebbero stati eletti membri del Consiglio nazionale della magistratura.

- 11 In terzo luogo, le nuove disposizioni introdotte nell'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari), del 27 luglio 2001 (Dz. U. del 2018, posizioni 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), e relative al procedimento disciplinare applicabile nei confronti dei giudici appartenenti a organi giurisdizionali ordinari, avrebbero attribuito al Ministro della Giustizia, che esercita contemporaneamente la funzione di procuratore generale, un potere praticamente illimitato in tale materia.
- 12 Infatti, il Ministro della Giustizia sarebbe competente, in primo luogo, per designare il delegato alla disciplina incaricato delle cause relative ai giudici di diritto comune, in secondo luogo, per avviare procedimenti di indagine e, in caso di rifiuto da parte del delegato alla disciplina di avviare un procedimento disciplinare, per costringere quest'ultimo ad avviare un siffatto procedimento, in terzo luogo, per procedere alla nomina ad hoc di un delegato alla disciplina per trattare un determinato caso e, in quarto luogo, per designare i giudici chiamati a svolgere le funzioni di giudice disciplinare presso un giudice d'appello.
- 13 Oltre a ciò, il notevole potere di influenza di cui si troverebbe così investito il Ministro della Giustizia non sarebbe accompagnato da garanzie adeguate. Sotto un primo profilo, la definizione data dalla legge degli inadempimenti che possono dar luogo all'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici sarebbe imprecisa. Sotto un secondo profilo, i procedimenti disciplinari potrebbero essere condotti anche in assenza giustificata del giudice sotto indagine o del suo rappresentante. Sotto un terzo profilo, elementi di prova ottenuti in modo irregolare potrebbero ormai essere utilizzati nell'ambito di tali procedimenti. Inoltre, non sarebbe prevista alcuna garanzia riguardante la durata del procedimento disciplinare. Infine, il Ministro della Giustizia potrebbe chiedere la riapertura di un procedimento disciplinare fino a cinque anni dopo la sua chiusura o la pronuncia di una decisione, nell'ipotesi in cui emergessero nuovi elementi.
- 14 I giudici del rinvio ritengono che procedimenti disciplinari così concepiti conferiscano ai poteri legislativo ed esecutivo un mezzo per allontanare i giudici le cui decisioni siano loro sgradite e, mediante l'effetto dissuasivo così esercitato su questi ultimi dalla prospettiva di siffatto procedimento, per influenzare le decisioni giurisdizionali che essi sono chiamati ad emettere.
- 15 Secondo i suddetti giudici, da tutto quanto precede discende che, nella prospettiva dell'adozione della decisione giurisdizionale che ciascuno di essi è chiamato a pronunciare nell'ambito della controversia di cui al procedimento principale, è necessario risolvere, in via preliminare, la questione se le norme nazionali summenzionate relative al regime disciplinare dei giudici pregiudichino l'indipendenza di questi ultimi privando in tal modo i singoli interessati del loro diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo garantito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Quest'ultima disposizione, in combinato disposto con l'articolo 2 e l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, imporrebbe infatti agli Stati membri di assicurarsi che gli organi nazionali che, come i giudici del rinvio, possono trovarsi a statuire su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione soddisfino i requisiti insiti nel diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, requisiti tra i quali l'indipendenza dei suddetti organi rivestirebbe importanza essenziale.
- 16 È in tale contesto che il Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź) e il Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia) hanno deciso, ciascuno, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

17 La questione sollevata dal Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź) è formulata come segue:

«Se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, obbligo derivante dalla disposizione succitata, osta a disposizioni idonee a incrementare considerevolmente il rischio che sia violata la garanzia di un procedimento disciplinare indipendente nei confronti dei giudici in Polonia a causa:

- 1) dell'influenza politica esercitata sullo svolgimento dei procedimenti disciplinari;
- 2) dell'insorgenza del rischio che il regime disciplinare sia utilizzato ai fini del controllo politico sul contenuto delle decisioni giudiziarie e
- 3) della possibilità di impiegare elementi di prova, ottenuti mediante un reato, nell'ambito dei procedimenti disciplinari contro i giudici».

18 Dal canto suo, il Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia) ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, obbligo derivante dalla disposizione succitata, osta a disposizioni che annullano le garanzie di un procedimento disciplinare indipendente nei confronti dei giudici in Polonia, in ragione dell'influenza politica sullo svolgimento di detti procedimenti e dell'insorgenza del rischio che il regime disciplinare sia utilizzato ai fini del controllo politico sul contenuto delle decisioni giudiziarie».

Procedimento dinanzi alla Corte

19 Con decisione del presidente della Corte del 1° ottobre 2018, le cause C-558/18 e C-563/18 sono state riunite ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento, nonché della sentenza.

20 Nel corso della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, il Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź), con lettere del 7 e dell'11 dicembre 2018, e il Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia), con lettere del 30 ottobre e del 12 dicembre 2018, hanno informato la Corte del fatto che ciascuno dei due giudici che le aveva sottoposto le questioni pregiudiziali nelle suddette cause aveva ricevuto da un sostituto del delegato alla disciplina competente per le cause riguardanti i giudici dei tribunali ordinari una convocazione a comparire, in qualità di testimone, a un'audizione avente ad oggetto i motivi che li avevano indotti a sollevare tali questioni e sull'eventuale esistenza di un pregiudizio per l'indipendenza giurisdizionale per il fatto che i due giudici interessati non avevano adottato le loro rispettive decisioni di rinvio in modo autonomo.

21 Nelle suddette lettere, i due giudici del rinvio sottolineano altresì, da un lato, che, durante le suddette audizioni, i giudici interessati si sono visti rivolgere domande rientranti nell'ambito del segreto della deliberazione. Dall'altro lato, questi stessi giudici hanno, entrambi, ricevuto dal sostituto del delegato alla disciplina un'ingiunzione che intimava loro di depositare una dichiarazione scritta avente ad oggetto un potenziale «eccesso di potere giurisdizionale» per il fatto di aver proceduto ai presenti rinvii pregiudiziali in violazione delle condizioni derivanti dall'articolo 267 TFUE.

22 Con atti depositati presso la cancelleria della Corte il 24 dicembre 2019 nonché il 13 febbraio e il 2 marzo 2020, il Rzecznik Praw Obywatelskich (Difensore civico, Polonia) ha chiesto la riapertura della fase orale del procedimento.

- 23 A sostegno della sua istanza del 24 dicembre 2019, il Difensore civico sostiene che, nelle sue conclusioni, l'avvocato generale ha considerato che le presenti domande di pronuncia pregiudiziale dovessero essere dichiarate irricevibili in quanto, in sostanza, la Corte non disporrebbe di elementi di fatto e di diritto sufficienti per consentirle di statuire su tali domande e di accertare se vi sia stata violazione dell'obbligo degli Stati membri di garantire l'indipendenza dei giudici. Pertanto, la Corte dovrebbe disporre la riapertura della fase orale del procedimento al fine, da un lato, di consentire alle parti di pronunciarsi su siffatta eventuale causa di irricevibilità di tali domande, la quale, come avrebbe rilevato l'avvocato generale, non sarebbe stata né sollevata né discussa dalle parti, e, dall'altro, di chiarire maggiormente le circostanze delle cause se necessario.
- 24 Nella stessa istanza, il Difensore civico menziona altresì fatti nuovi, verificatisi dopo la chiusura della fase orale del procedimento, che sarebbero idonei a dimostrare il carattere non ipotetico delle questioni poste alla Corte e, pertanto, ad esercitare un'influenza decisiva sulla decisione che quest'ultima è chiamata ad emettere nelle presenti cause riunite. Tali fatti nuovi sarebbero costituiti, da un lato, da un certo numero di casi concreti in cui sono stati recentemente avviati procedimenti disciplinari nei confronti di giudici a causa del contenuto di decisioni da questi ultimi adottate e, in particolare, di decisioni nelle quali detti giudici avrebbero inteso seguire gli insegnamenti che si ricavano dalla sentenza della Corte 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).
- 25 Dall'altro lato, la Dieta avrebbe adottato, in data 20 dicembre 2019, l'ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [legge recante modifica della legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari, della legge relativa al Sąd Najwyższy (Corte suprema) e di talune altre leggi], la quale avrebbe lo scopo di aggravare considerevolmente il regime disciplinare applicabile ai giudici e prevederebbe, in particolare, al fine di privare di effetto tale sentenza della Corte, che la validità della nomina di un giudice o la legittimità di un organo costituzionale non possono essere messi in discussione da un organo giurisdizionale, pena procedimenti disciplinari nei confronti del giudice o dei giudici che lo compongono. Allo stesso fine, detta legge sottoporrebbe ormai qualsiasi esame di censure relative all'assenza di indipendenza di un giudice o di un organo giurisdizionale alla competenza esclusiva dell'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw publicznych Sądu Najwyższego (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema, Polonia) recentemente istituita e che presenterebbe vizi analoghi, in particolare per quanto riguarda il processo di nomina dei suoi membri, a quelli evidenziati dalla Corte relativamente alla Sezione disciplinare della Corte suprema nella sua sentenza 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).
- 26 Nella sua istanza complementare del 13 febbraio 2020, il Difensore civico sostiene, da un lato, che tale legge del 20 dicembre 2019 è stata nel frattempo firmata dal presidente della Repubblica di Polonia il 4 febbraio 2020 e pubblicata (Dz. U. del 2020, posizione 190), con data di entrata in vigore fissata al 14 febbraio 2020. Dall'altro, esso menziona il proseguimento e la moltiplicazione di procedimenti disciplinari e di provvedimenti amministrativi e, ormai, l'adozione di sanzioni disciplinari, nei confronti di giudici, in particolare, per le ragioni già menzionate al punto 24 della presente sentenza. Nella sua istanza complementare del 2 marzo 2020, il Difensore civico denuncia che, in applicazione della legge del 20 dicembre 2019, la Prokuratura Krajowa (Procura nazionale, Polonia) avrebbe recentemente presentato alla Sezione disciplinare una richiesta di togliere l'immunità al giudice che ha proceduto al rinvio pregiudiziale nella causa C-563/18 e di essere autorizzata a perseguire penalmente quest'ultimo per aver permesso ai media di registrare la pronuncia di una decisione – resa nell'ambito di una causa avente ad oggetto la contestazione dello spostamento della sede delle sedute del Sejm (Dieta) – mediante la quale esso ha ordinato alla procura di riprendere l'indagine relativa a tale spostamento. Secondo il Difensore civico, l'evoluzione testimoniata da tali nuovi elementi dovrebbe essere presa in considerazione dalla Corte al fine di valutare la ricevibilità e il merito delle questioni di cui essa è investita nelle presenti cause, il che giustificherebbe una riapertura, da parte sua, della fase orale del procedimento.

- 27 A tale riguardo, occorre ricordare, da un lato, che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il regolamento di procedura della Corte non prevedono la possibilità, per gli interessati di cui all'articolo 23 di detto Statuto, di presentare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale [sentenza 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, punto 61 e giurisprudenza citata].
- 28 Dall'altro, ai sensi dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né a tali conclusioni né alle motivazioni in base alle quali l'avvocato generale giunge a formularle. Di conseguenza, il disaccordo di una parte interessata con le conclusioni dell'avvocato generale, quali che siano le questioni da esso ivi esaminate, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale del procedimento [sentenza 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, punto 62 e giurisprudenza citata].
- 29 Tuttavia, la Corte può in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, o, ancora, quando la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti.
- 30 Nelle presenti cause, la Corte ritiene tuttavia, sentito l'avvocato generale, di disporre, al termine della fase scritta e dell'udienza svoltasi dinanzi ad essa, di tutti gli elementi necessari per pronunciarsi e che i fatti nuovi dedotti dal Difensore civico non siano tali da poter esercitare un'influenza decisiva sulla decisione che la Corte è chiamata a pronunciare. Essa rileva, peraltro, che le presenti cause riunite non devono essere decise sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra gli interessati. In tali circostanze, non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulla competenza della Corte

- 31 L'Erario, il Prokurator Generalny (procuratore generale, Polonia) e il governo polacco eccepiscono l'incompetenza della Corte a conoscere delle presenti domande di pronuncia pregiudiziale sostenendo, in sostanza, che tanto le controversie principali – aventi carattere puramente interno e non rientranti nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione –, quanto le disposizioni nazionali relative all'organizzazione degli organi giurisdizionali nazionali e ai provvedimenti disciplinari applicabili ai giudici, che rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri, esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.
- 32 A tal riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, disposizione sulla cui interpretazione vertono nelle presenti cause le questioni pregiudiziali poste alla Corte, gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. In tal senso, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori [sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 34 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari), C-192/18, EU:C:2019:924, punto 99 e giurisprudenza ivi citata].

- 33 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, dalla giurisprudenza della Corte risulta fra l'altro che detta disposizione riguarda i «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 29, nonché 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, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].
- 34 L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE è quindi destinato a trovare applicazione, in particolare, nei confronti di qualsiasi organo 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 [v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 40, nonché 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, punto 83 e giurisprudenza ivi citata].
- 35 Orbene, ciò avviene nel caso dei giudici del rinvio, i quali in effetti possono, nella loro qualità di tribunali ordinari polacchi, essere chiamati a pronunciarsi su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e, in quanto «organi giurisdizionali» nel senso definito da tale diritto, sono parte del sistema polacco di rimedi giurisdizionali nei «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, cosicché tali tribunali devono soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva [sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari), C-192/18, EU:C:2019:924, punto 104].
- 36 Occorre peraltro ricordare che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari), C-192/18, EU:C:2019:924, punto 102 e giurisprudenza ivi citata].
- 37 Da quanto precede risulta che la Corte è competente a interpretare l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

Sulla ricevibilità

- 38 L'Erario, il procuratore generale e il governo polacco eccepiscono altresì l'irricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale per le ragioni di seguito esposte. Da un lato, le decisioni di rinvio non soddisferebbero i requisiti derivanti dall'articolo 94 del regolamento di procedura, non essendo chiarito, in particolare, quale nesso sussisterebbe tra la disposizione del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione e la normativa nazionale applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali.
- 39 Dall'altro lato, le questioni sollevate non presenterebbero alcun rapporto con i procedimenti e l'oggetto delle controversie di cui ai procedimenti principali e avrebbero carattere generale e ipotetico, in quanto i giudici del rinvio non sarebbero chiamati ad applicare, in tali controversie, né le disposizioni nazionali relative al regime disciplinare dei giudici, né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Tale carattere ipotetico risulterebbe altresì dal fatto che l'avvio di procedimenti disciplinari a seguito delle decisioni che i giudici del rinvio dovranno emettere nei procedimenti principali apparirebbe, in questa fase, puramente eventuale, cosicché le questioni non riguarderebbero le controversie di cui ai procedimenti principali, bensì possibili future controversie che potrebbero vedere opposti i giudici interessati alle autorità disciplinari nazionali. Una risposta alle suddette questioni non potrebbe

pregiudicare l'obbligo dei giudici del rinvio di statuire nei procedimenti principali sulla base delle disposizioni nazionali sostanziali e procedurali applicabili, né modificare la portata di tale obbligo. Essa non sarebbe dunque necessaria a giudicare in merito alle suddette cause.

- 40 La Commissione europea ritiene anch'essa che le presenti domande di pronuncia pregiudiziale siano irricevibili, in quanto la norma di diritto dell'Unione sulla quale vertono le questioni sottoposte alla Corte non ha alcuna relazione con l'oggetto delle controversie principali, le quali riguardano, da un lato, il pagamento delle spese sostenute da una città polacca nell'esecuzione di compiti ad essa delegati in materia di amministrazione governativa, e, dall'altro, taluni procedimenti penali avviati nei confronti di determinate persone con l'imputazione della partecipazione a sequestri di persona nell'ambito dei quali si prevede, in particolare, una riduzione eccezionale della pena. Peraltro, la risposta che la Corte potrebbe fornire alle questioni pregiudiziali non sarebbe idonea a determinare il contenuto di una qualsivoglia decisione preliminare che i giudici del rinvio sarebbero chiamati ad adottare, sul piano procedurale o in merito alla propria competenza, prima di statuire, se del caso, nel merito delle controversie oggetto dei procedimenti principali. Una risposta del genere non risponderebbe, pertanto, ad una necessità inerente alla soluzione delle suddette controversie, ma equivarrebbe, per la Corte, a formulare un parere consultivo su questioni generali oppure ipotetiche.
- 41 Sotto questi diversi aspetti, occorre anzitutto rilevare che, nelle rispettive domande di pronuncia pregiudiziale, i giudici del rinvio hanno, in primo luogo, esposto a sufficienza le circostanze delle controversie oggetto dei procedimenti principali e, in secondo luogo, menzionato in modo dettagliato le disposizioni che costituiscono il nuovo contesto normativo nazionale in materia di regime disciplinare applicabile ai giudici. In terzo luogo, tali giudici hanno indicato tanto le ragioni per le quali essi nutrivano, in quanto organi giurisdizionali nazionali che possono essere chiamati a pronunciarsi sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione, dubbi quanto alla conformità del suddetto regime con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, quanto le ragioni che li inducevano a ritenere necessaria una risposta alle questioni interpretative rivolte alla Corte in vista delle sentenze che essi sono chiamati a emanare nei procedimenti principali, tenuto conto del timore che essi nutrono, nei contesti specifici di detti procedimenti, che i giudici interessati siano oggetto di un procedimento disciplinare qualora essi fossero indotti a decidere le suddette controversie nel senso esposto, rispettivamente, ai punti 4 e 5 della presente sentenza.
- 42 In tal modo, i suddetti giudici hanno soddisfatto i requisiti ricordati all'articolo 94 del regolamento di procedura, ed in particolare quello previsto alla lettera c) di tale articolo, esponendo in modo sufficiente le ragioni che li hanno nei casi di specie indotti ad interrogarsi sull'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e, in particolare, il nesso che essi stabiliscono tra detta disposizione del Trattato e le disposizioni nazionali che, a loro avviso, sono tali da esercitare un'influenza sul processo giurisdizionale al termine del quale essi emaneranno le loro sentenze e, pertanto, sull'esito dei procedimenti principali di cui essi sono investiti.
- 43 Occorre inoltre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di fatto e di diritto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza (sentenza del 15 maggio 2003, *Salzmann*, C-300/01, EU:C:2003:283, punto 31, nonché del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Tuttavia, sempre secondo costante giurisprudenza, il procedimento ex articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere le controversie che essi sono chiamati a dirimere (sentenze del 18 ottobre 1990, *Dzodzi*, C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 33, nonché del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 29 e giurisprudenza ivi citata). La ratio del rinvio pregiudiziale non risiede nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere

concretamente una controversia (sentenze del 15 giugno 1995, Zabala Erasun e a., da C-422/93 a C-424/93, EU:C:1995:183, punto 29, nonché del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

- 45 Come risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 267 TFUE, la decisione pregiudiziale richiesta deve essere «necessaria» al fine di consentire al giudice del rinvio di «emanare la sua sentenza» nella causa della quale è investito (v., in tal senso, sentenza del 17 febbraio 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punto 35).
- 46 La Corte ha infatti ripetutamente ricordato che sia dal dettato sia dall'impianto sistematico dell'articolo 267 TFUE emerge che il procedimento pregiudiziale presuppone, in particolare, che dinanzi ai giudici nazionali sia effettivamente pendente una controversia nell'ambito della quale ad essi è richiesta una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale (sentenze del 21 aprile 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punto 11; del 4 ottobre 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, punti 12 e 13, nonché del 27 febbraio 2014, Pohotovost', C-470/12, EU:C:2014:101, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 47 Il compito della Corte deve, in tale contesto, essere distinto a seconda che essa sia investita di un rinvio pregiudiziale oppure di un ricorso per inadempimento. Mentre, infatti, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, la Corte deve verificare se la misura o la prassi nazionale contestata dalla Commissione o da un altro Stato membro sia – in linea generale e senza che sia necessaria l'esistenza dinanzi ai giudici nazionali di un contenzioso a ciò afferente – contraria al diritto dell'Unione, il compito della Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, è, per contro, quello di assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 49).
- 48 Nell'ambito di siffatto procedimento, deve quindi esistere tra la suddetta controversia e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione un collegamento tale per cui detta interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio (v., in tal senso, ordinanza del 25 maggio 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Nelle presenti cause, occorre constatare, in primo luogo, che le controversie nei procedimenti principali non presentano, sotto il profilo del merito, alcun collegamento con il diritto dell'Unione, in particolare, con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE su cui vertono le questioni pregiudiziali, e che i giudici del rinvio non sono pertanto chiamati ad applicare detto diritto, o detta disposizione, al fine di trarne la soluzione nel merito per le suddette controversie. Sotto tale profilo, le presenti cause riunite si distinguono, in particolare, dalla causa che ha dato luogo alla sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), nella quale il giudice del rinvio era investito di un ricorso diretto all'annullamento di decisioni amministrative che avevano ridotto la retribuzione dei membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti, Portogallo) in applicazione di una normativa nazionale che prevedeva una siffatta riduzione e la cui conformità all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE era contestata dinanzi a detto giudice del rinvio.
- 50 In secondo luogo, sebbene la Corte abbia già dichiarato irricevibili questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione di disposizioni procedurali del diritto dell'Unione che il giudice del rinvio interessato sarebbe tenuto ad applicare al fine di emettere la sua sentenza (v. in tal senso, in particolare, sentenza del 17 febbraio 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punti 41 e 42), non è questa la portata delle questioni sollevate nell'ambito delle presenti cause riunite.
- 51 In terzo luogo, una risposta della Corte a tali questioni non sembra neppure avere carattere tale da fornire ai giudici del rinvio un'interpretazione del diritto dell'Unione che consenta loro di dirimere questioni procedurali di diritto nazionale prima di poter statuire nel merito delle controversie di cui essi sono investiti. In ciò, le presenti cause si distinguono altresì, ad esempio, da quelle che hanno

dato luogo alla sentenza 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), nelle quali l'interpretazione pregiudiziale richiesta alla Corte era atta ad influire sulla questione della determinazione del giudice competente ai fini di dirimere nel merito le controversie relative al diritto dell'Unione, come risulta, più precisamente, dai punti 100, 112 e 113 della presente sentenza.

- 52 In tali circostanze, dalle decisioni di rinvio non risulta che tra la disposizione del diritto dell'Unione su cui vertono le presenti questioni pregiudiziali e le controversie di cui al procedimento principale esista un collegamento idoneo a rendere necessaria l'interpretazione richiesta affinché i giudici del rinvio possano, in applicazione degli insegnamenti derivanti da una siffatta interpretazione, adottare decisioni che siano necessarie al fine di statuire su tali controversie.
- 53 Le suddette questioni non vertono quindi su un'interpretazione del diritto dell'Unione rispondente ad una necessità oggettiva ai fini della soluzione di tali controversie, ma hanno carattere generale.
- 54 Quanto alla circostanza menzionata dai giudici del rinvio nelle loro lettere richiamate ai punti 20 e 21 della presente sentenza, secondo la quale i due giudici che sono all'origine delle presenti domande di pronuncia pregiudiziale sarebbero stati oggetto, a causa di dette domande, di un'indagine preliminare all'avvio di un eventuale procedimento disciplinare nei loro confronti, occorre rilevare che le controversie principali nell'ambito delle quali la Corte è adita in via pregiudiziale nelle presenti cause riunite non vertono su siffatta circostanza. Occorre peraltro prendere atto del fatto che, come esposto dal governo polacco nelle sue osservazioni scritte e all'udienza dinanzi alla Corte, detti procedimenti d'indagine sono stati nel frattempo conclusi in quanto che non era stata dimostrato alcun illecito disciplinare consistente in una lesione della dignità della funzione a causa della formulazione di dette domande di pronuncia pregiudiziale.
- 55 In tale contesto, occorre tuttavia ricordare che, come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere proprio dell'ordinamento istituito dai Trattati (parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176, nonché sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, EU:C:2018:853, punto 41).
- 56 Secondo una giurisprudenza della Corte anch'essa consolidata, l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte qualora ritengano che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni che implicino un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto dell'Unione necessarie per definire la controversia di cui sono investiti. I giudici nazionali sono d'altronde liberi di esercitare tale facoltà in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno (sentenze del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punto 26, nonché del 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, EU:C:2018:853, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Una norma di diritto nazionale non può pertanto impedire a un organo giurisdizionale nazionale di avvalersi della suddetta facoltà, la quale, invero, è inerente al sistema di cooperazione fra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte, instaurato dall'articolo 267 TFUE, e alle funzioni di giudice incaricato dell'applicazione del diritto dell'Unione affidate dalla citata disposizione agli organi giurisdizionali nazionali [sentenza 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, punto 103 e giurisprudenza ivi citata].
- 58 Non possono pertanto essere ammesse disposizioni nazionali dalle quali derivasse per i giudici nazionali il rischio di esporsi a procedimenti disciplinari per il fatto di aver adito la Corte mediante un rinvio pregiudiziale (v., in tal senso, ordinanza del presidente della Corte del 1° ottobre 2018, Miasto

Łowicz e Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 e C-563/18, non pubblicata, EU:C:2018:923, punto 21). In effetti, la mera prospettiva di poter essere, se del caso, oggetto di procedimenti disciplinari per il fatto di aver proceduto ad un siffatto rinvio o di aver deciso di mantenerlo successivamente alla sua introduzione è atta a pregiudicare l'effettivo esercizio, da parte dei giudici nazionali interessati, della facoltà e delle funzioni indicate al punto precedente.

- 59 Il fatto, per tali giudici, di non essere esposti a procedimenti o a sanzioni disciplinari per aver esercitato una tale facoltà di adire la Corte, la quale rientra nella loro esclusiva competenza, costituisce del resto una garanzia inerente alla loro indipendenza (v., in tal senso, ordinanza del 12 febbraio 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punto 47), indipendenza che è, in particolare, essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 54 e giurisprudenza ivi citata].
- 60 Da tutto quanto precede risulta che le presenti domande di pronuncia pregiudiziale devono essere dichiarate irricevibili.

Sulle spese

- 61 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

Le domande di pronuncia pregiudiziale presentate dal Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunale regionale di Łódź, Polonia) e dal Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunale regionale di Varsavia, Polonia), con decisioni del 31 agosto 2018 e del 4 settembre 2018, sono irricevibili.

Firme