

C-824/18 - ART. 267 TFUE - POLONIA - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Naczelny Sad Administracyjny, notificata dalla Corte di Giustizia in data 1 marzo 2019, al fine di valutare l'opportunità di un intervento del Governo italiano
(Delibera 4 aprile 2019)

«Il Consiglio Superiore della Magistratura;

osserva:

1. Il Naczelny Sad Administracyjny (Corte Suprema Amministrativa, Polonia), ha sollevato la questione pregiudiziale nella causa promossa con ricorso da cinque candidati avverso le ordinanze del Krajowa Rada Sadownictwa (Consiglio nazionale della magistratura) concernenti l'inoltro (mancato inoltro) di domande di nomina a giudice del Sad Najwyzszy (Corte Suprema).

2. Le questioni interpretative sottoposte alla Corte di Giustizia sono di seguito riportate:

“1) Se l'articolo 2 in combinato disposto con gli articoli 4, paragrafo 3, terzo periodo, 6, paragrafo 1, e 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio e l'articolo 267, terzo comma, TFUE, debbano essere interpretati nel senso che sussiste una violazione del principio dello Stato di diritto e del diritto a un ricorso effettivo e alla tutela giurisdizionale effettiva quando, nell'ambito dei procedimenti individuali concernenti l'esercizio dell'ufficio di giudice presso l'organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado di uno Stato membro (Corte suprema), il legislatore nazionale prevede sì un diritto al ricorso, ma la decisione sull'esame e la valutazione comuni di tutti i candidati alla Corte suprema all'interno della procedura di selezione che precede l'inoltro della domanda per la nomina a giudice presso il succitato organo giurisdizionale diviene definitiva ed efficace se non impugnata da tutti i partecipanti alla procedura di selezione, tra cui rientra anche un candidato che non ha alcun interesse all'impugnazione della decisione di cui trattasi in quanto la domanda di nomina a giudice che lo riguarda è stata inoltrata, cosicchè:

- il mezzo di ricorso perde la propria efficacia e non sussiste alcuna possibilità di effettuare un reale controllo sullo svolgimento della succitata procedura di selezione da parte del giudice competente;

- il che, in una situazione in cui la suddetta procedura ricomprende anche quei posti di giudice presso la Corte suprema occupati sino ad oggi da giudici che sono stati assoggettati alla nuova e più bassa età pensionabile senza che il giudice interessato potesse scegliere se avvalersi o meno della disciplina in materia, incide altresì sotto il profilo del principio dell'inamovibilità dei giudici – se si presume che esso ne sia violato – sulla portata e sull'esito del controllo giudiziale sulla procedura di selezione svolta.

2) Se l'articolo 2 in combinato disposto con gli articoli 4, paragrafo , terzo periodo, e 6, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli 15, paragrafo 1, e 20, in combinato disposto con gli

articoli 21, paragrafo 1, e 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafi 1 e 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78/CE del Consiglio e l'articolo 267, terzo comma, TFUE, debbano essere interpretati nel senso che sussiste una violazione del principio dello Stato di diritto, del principio di parità di trattamento e del principio della parità di accesso alla funzione pubblica – ovvero all'esercizio della funzione di giudice della Corte suprema – in una situazione in cui, nei procedimenti individuali concernenti l'esercizio della funzione di giudice della Corte suprema sia sì previsto il diritto di presentare ricorso presso il giudice competente, ma – in ragione della disciplina del passaggio in giudizio descritta nella prima questione – la nomina a giudice della Corte suprema concernente un posto vacante di giudice possa avvenire senza che giudice competente effettui un controllo della succitata procedura di selezione – qualora un siffatto controllo sia stato richiesto – e che tale assenza di possibilità di controllo violi il diritto a un ricorso effettivo e, con ciò, anche il diritto alla parità di accesso alla funzione pubblica, ponendosi in contrasto con l'interesse pubblico e [nel senso] che pregiudica il principio dell'equilibrio istituzionale una situazione in cui l'organismo dello Stato membro chiamato a vigilare sull'indipendenza dei tribunali e dei giudici (Consiglio nazionale della magistratura), dinanzi al quale si svolge la procedura concernente l'esercizio dell'ufficio di giudice della Corte suprema, sia composto in modo tale che i rappresentanti del potere giudiziario al suo interno sono scelti dal potere legislativo.”

3. Il quesito scaturisce da un contenzioso avviato a seguito di cinque ricorsi avverso ordinanze del Consiglio nazionale della magistratura aventi ad oggetto il mancato inoltro di domande di nomina a giudice della Corte Suprema. Con ordinanza del 24 agosto 2018 n. 318/2018, il Consiglio nazionale della magistratura decideva di non chiedere al Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (Presidente della Repubblica di Polonia) di chiamare, in particolare, due candidati a ricoprire la funzione di giudice presso la Sezione penale (Izba Karna) della Corte Suprema; con ordinanza del 28 agosto 2018 n. 30/2018, il suddetto Consiglio decideva di non chiedere al Presidente della Repubblica di Polonia di chiamare, in particolare, tre candidati a ricoprire la funzione di giudice presso la Sezione civile (Izba Cywilna) della Corte Suprema. I cinque candidati le cui domande non venivano inoltrate presentavano ricorsi avverso le suddette ordinanze dinanzi alla Corte suprema amministrativa. Contestualmente alla presentazione dei ricorsi, i ricorrenti chiedevano immediatamente alla Corte Suprema amministrativa l'adozione di provvedimenti provvisori. Con ordinanza del 25 settembre 2018, detta Corte sospendeva l'esecuzione dell'ordinanza n. 318/2018 e, con ordinanze del 27 settembre 2018 e dell'8 ottobre 2018, sospendeva l'esecuzione dell'ordinanza n. 330/2018.

4. Orbene il diritto dell'Unione europea impone agli Stati membri di garantire che il diritto dell'Unione venga applicato e rispettato nei loro territori. Pertanto spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati del diritto dell'Unione. A norma dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice: ne consegue anche la necessità di valutare l'efficacia del relativo mezzo di ricorso previsto nel diritto nazionale ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

5. La Corte Suprema amministrativa dubita della effettività – e quindi della legittimità secondo il diritto dell'Unione – dei rimedi giurisdizionali avverso l'ordinanza emanata nel procedimento concernente la nomina a giudice della Corte Suprema. La questione riguarda le modifiche legislative adottate di recente in Polonia ed in particolare la disposizione normativa secondo cui l'ordinanza sulla nomina a giudice della Corte suprema, se non impugnata da tutte le parti del procedimento, diviene definitiva anche in relazione alla decisione sull'inoltro della domanda di nomina a giudice della Corte suprema delle parti del procedimento che non hanno presentato ricorso. Il giudice del rinvio evidenzia innanzitutto che le modifiche succitate spiegano effetti unicamente sulla procedura di selezione per i posti di giudice della Corte Suprema e non riguardano la procedura di selezione per i posti vacanti presso altri organi giurisdizionali. Ne consegue che l'accesso al giudice competente nei procedimenti introdotti mediante ricorso avverso un'ordinanza del Consiglio nazionale della magistratura concernente l'inoltro (il mancato inoltro) di domande di nomina a giudice sono soggette a standard differenti. La disciplina di selezione per i posti vacanti di giudice presso la Corte Suprema presenta poi dubbi in relazione al rispetto dei requisiti previsti per un procedimento giudiziario. Invero, se l'ordinanza emanata nel procedimento individuale concernente la nomina a giudice della Corte Suprema diviene definitiva quando la decisione sull'inoltro della domanda di nomina a giudice di tale Corte non è impugnata da tutti i partecipanti alla procedura di selezione, tra cui anche il candidato che non ha alcun interesse alla sua impugnazione (dal momento che la sua domanda è stata inoltrata), allora i ricorsi proposti dalle parti del procedimento le cui domande di nomina a giudice non sono state inoltrate sono completamente privati di efficacia. Per tale motivo, il giudice competente non può esercitare un controllo effettivo sullo svolgimento della procedura di selezione per i posti vacanti di giudice della Corte Suprema. Sussistono pertanto dubbi legittimi quanto all'efficacia del mezzo di ricorso contro le ordinanze del Consiglio nazionale della magistratura emanate nel corso di procedimenti individuali concernenti la nomina a giudice della Corte Suprema. I dubbi sollevati sono rafforzati dal fatto che l'organismo dello Stato membro chiamato a vigilare sull'indipendenza dei tribunali e dei giudici (il Consiglio nazionale della magistratura), competente altresì per la procedura sull'esercizio della funzione di giudice della Corte Suprema, è composto in maniera tale che i

rappresentanti del potere giudiziario all'interno di esso sono scelti dal potere legislativo. Il giudice del rinvio ritiene legittimo dubitare che una disposizione in forza della quale oltre l'80 % dei membri del suddetto organismo è scelto dal potere legislativo non comporti un'alterazione dell'equilibrio istituzionale, precisamente attraverso il potenziale rischio di vulnerabilità, anche solo marginale, a fronte di un'influenza, seppur meramente indiretta, delle forze politiche rappresentate in Parlamento su un organismo il cui compito principale consiste nel vigilare sull'indipendenza dei tribunali e dei giudici, ferma restando la sua competenza, in primis, per l'esame e la valutazione delle candidature alla funzione di giudice e la presentazione al Presidente della Repubblica di Polonia delle relative domande di nomina, in particolare, a giudice della Corte suprema.

6. La questione della effettività – e quindi della legittimità secondo il diritto dell'Unione – dei rimedi giurisdizionali avverso l'ordinanza emanata nel procedimento concernente la nomina a giudice della Corte Suprema è altresì collegata alle modifiche legislative finalizzate alla riduzione dell'età pensionabile dei giudici (da un massimo di 70 anni a 65 anni), che determinano una cessazione anticipata dalle funzioni di giudice rispetto a quanto accadeva in passato. La finalità e l'effetto di tali modifiche consistono infatti nell'estendere le procedure di selezione in questione anche ai posti di giudice di Corte suprema così "liberati", cosicché se le modifiche legislative relative all'età pensionabile saranno ritenute incompatibili con il principio dell'inamovibilità dei giudici, aspetto questo rimesso all'esame della Corte, allora anche le procedure di selezione dei giudici della Corte suprema dovrebbero essere sottoposte al controllo del giudice competente per i ricorsi avverso le ordinanze del Consiglio nazionale della magistratura, affinché il controllo possa essere considerato valido. Solo in tal modo sarà possibile impedire un'illegittima assegnazione di una posizione che, in realtà, non è mai divenuta vacante.

Tutto ciò premesso, il Consiglio considerato:

- che le differenze tra l'ordinamento polacco e quello nazionale sia per quanto concerne l'architettura del sistema di pensionamento dei magistrati, sia in relazione alle modalità di nomina dei magistrati della suprema Corte, consentono, allo stato, di non ritenere sussistente un interesse concreto ed attuale all'intervento nella fase scritta del presente giudizio;
- che, tuttavia, l'interesse generale della questione pregiudiziale sottoposta al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, consiglia di condurre un attento monitoraggio della causa anche al fine di valutare l'opportunità di formulare un documento che compiutamente possa essere utilizzato in un intervento nella successiva fase orale, alla luce del tenore delle osservazioni delle parti e della Commissione europea;

delibera

di rimettere al Ministero della Giustizia le valutazioni di competenza circa l'eventuale intervento in forma scritta nel citato giudizio;

di trasmettere la presente delibera al Ministero della Giustizia con richiesta di ricevere tempestiva informazione circa la fissazione dei termini per la formulazione di intervento per la successiva fase orale.»