Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate l'11 aprile 2019[1]

Causa C-619/18

Commissione europea
contro

Repubblica di Polonia

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Articolo 7 TUE – Stato di diritto – Articolo 19, paragrafo 1, TUE – Principio della tutela giurisdizionale effettiva – Principi dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei giudici – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 47 e 51 – Misure nazionali che abbassano l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema in carica – Mancanza di un termine transitorio – Misure nazionali che conferiscono al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema»

I. Introduzione

1. Nella presente causa la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica di Polonia a norma dell'articolo 258 TFUE, per il mancato adempimento degli obblighi incombenti a tale Stato membro in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), deducendo che, in primo luogo, le misure nazionali che abbassano l'età per il pensionamento dei giudici della Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) nominati presso quest'ultima prima del 3 aprile 2018 violano il principio dell'inamovibilità dei giudici e, in secondo luogo, che le misure nazionali che conferiscono al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare il servizio dei giudici della Corte suprema che abbiano raggiunto il limite più basso di età per il pensionamento violano il principio dell'indipendenza del potere giudiziario.

2. In sostanza, la causa in esame fornisce alla Corte l'opportunità di pronunciarsi, per la prima volta, nell'ambito di un'azione diretta per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, sulla compatibilità di determinate misure adottate da uno Stato membro in materia di organizzazione del sistema giudiziario nazionale con i criteri stabiliti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, al fine di assicurare il rispetto dello Stato di diritto

1 Lingua originale: l'inglese.

nell'ordinamento giuridico dell'Unione [2]. Detta causa solleva inoltre alcune questioni importanti in ordine all'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE rispetto a quello dell'articolo 47 della Carta e al rapporto tra le procedure di cui all'articolo 258 TFUE e all'articolo 7 TUE.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. A termini dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE:

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

B. Diritto polacco

4. L'articolo 30, paragrafo 1, dell'Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (legge del 23 novembre 2002 sulla Corte suprema, Dz. U. n. 240 del 2002, posizione 2052, come modificata) (in prosieguo: la «legge del 2002 sulla Corte suprema») fissa a 70 anni il limite di età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema, salvo il caso in cui, entro sei mesi dal compimento del settantesimo anno di età, un giudice non presenti una dichiarazione al Primo Presidente, indicando la sua intenzione di continuare a esercitare le proprie funzioni e un certificato attestante le sue condizioni di salute. In tal caso, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 5, della medesima legge, detto giudice potrebbe automaticamente esercitare le proprie funzioni fino al raggiungimento dell'età di 72 anni.

5. Il 20 dicembre 2017 il Presidente della Repubblica ha firmato la Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (legge dell'8 dicembre 2017 sulla Corte suprema, Dz. U. del 2018, posizione 5, come modificato) (in prosieguo: la «legge sulla Corte suprema», entrata in vigore il 3 aprile 2018.

6. L'articolo 37, paragrafi da 1 a 4, della legge sulla Corte suprema così stabilisce:

«1. I giudici della Corte suprema sono collocati a riposo il giorno del compimento del 65° anno di età, salvo il caso in cui, nel periodo compreso tra dodici e sei mesi prima di tale data, essi rendano una dichiarazione indicante la loro volontà di continuare ad esercitare le loro funzioni e presentino un certificato, redatto in conformità alle condizioni applicabili ai candidati alla carriera di magistrato, attestante che il loro stato di salute consente loro di far parte di un organo giudicante, a condizione che il presidente della Repubblica di Polonia autorizzi la proroga delle loro funzioni presso la Corte suprema).

2 Oltre alla causa di cui trattasi ve ne sono altre pendenti dinanzi alla Corte che riguardano la riforma del sistema giudiziario in Polonia, compresi un procedimento per inadempimento (C-192/18) e alcune domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte dalla Corte suprema della Polonia (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 e C-668/18), dalla Corte suprema amministrativa della Polonia (C-824/18) e da giudici polacchi di grado inferiore (C-558/18, C-563/18 e C-623/18). Occorre rilevare che sebbene, nella sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, la Corte si sia pronunciata sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di misure che abbassano l'età pensionabile dei giudici, dei procuratori e dei notai, lo ha fatto basandosi su una violazione del divieto di discriminazione in ragione dell'età di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16). V. paragrafo 80 delle presenti conclusioni.

1 bis. Prima di concedere tale autorizzazione, il presidente della Repubblica di Polonia chiede il parere del consiglio nazionale della magistratura. Il consiglio nazionale della magistratura trasmette il proprio parere al presidente della Repubblica di Polonia entro 30 giorni dalla data in cui è stato da esso invitato a pronunciarsi. Ove il consiglio nazionale della magistratura non trasmetta il proprio parere entro il termine di cui alla seconda frase, il parere si considera favorevole.

1 ter. Nell'emanare il parere di cui al paragrafo 1 bis, il consiglio nazionale della magistratura tiene conto dell'interesse del sistema giudiziario o di un interesse sociale rilevante, in particolare della razionale assegnazione dei membri della Corte suprema o delle esigenze legate al carico di lavoro di determinate sezioni della Corte suprema.

2. La dichiarazione e il certificato di cui al paragrafo 1 sono inviati al primo presidente della Corte suprema, che li inoltra immediatamente, accompagnati dal suo parere, al presidente della Repubblica di Polonia. Il primo presidente della Corte suprema trasmette la sua dichiarazione e il suo certificato, accompagnati dal parere espresso dal collegio della Corte suprema, al presidente della Repubblica di Polonia..

3. Il presidente della Repubblica di Polonia può autorizzare un giudice della Corte suprema a continuare ad esercitare le sue funzioni entro tre mesi dalla data in cui gli è pervenuto il parere del consiglio nazionale della magistratura di cui al paragrafo 1 bis o dalla scadenza del termine per l'invio di detto parere. In mancanza di autorizzazione entro il termine di cui al primo periodo, il giudice viene considerato in pensione a partire dal giorno del compimento dei 65 anni di età. Qualora un giudice della Corte suprema raggiunga l'età di cui al paragrafo 1 prima della fine della procedura di proroga del suo mandato, egli rimane in servizio sino al termine di detta procedura.

4. L'autorizzazione di cui al paragrafo 1 è concessa per un periodo di tre anni, per un massimo di due volte. Si applicano mutatis mutandis le disposizioni del paragrafo 3. Ogni giudice autorizzato a continuare ad esercitare le proprie funzioni presso la Corte suprema può andare in pensione in qualsiasi momento a decorrere dal compimento dei 65 anni; a tal fine, detto giudice invia una dichiarazione al primo presidente della Corte suprema, che la trasmette immediatamente al presidente della Repubblica di Polonia. Il primo presidente della Corte suprema invia la sua dichiarazione direttamente al presidente della Repubblica di Polonia».

7. L'articolo 111, paragrafi 1 e 1 bis, della legge sulla Corte suprema così dispone:

«1. I giudici della Corte suprema che hanno compiuto l'età di 65 anni alla data di entrata in vigore della presente legge o che compiranno tale età entro tre mesi dalla medesima data sono collocati a riposo dal giorno successivo alla scadenza di detto termine di tre mesi, a meno che, entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge, non presentino la dichiarazione e il certificato di cui all'articolo 37, paragrafo 1, e il presidente della Repubblica di Polonia non li autorizzi a continuare ad esercitare le loro funzioni di giudice presso il [Sąd Najwyższy (Corte suprema)]. Si applicano mutatis mutandis le disposizioni di cui all'articolo 37, paragrafi da 2 a 4.

1 bis. I giudici della Corte suprema che compiranno i 65 anni di età in un periodo compreso tra tre e dodici mesi successivi all'entrata in vigore della presente legge sono collocati a riposo dodici mesi dopo tale entrata in vigore, a meno che, entro tale data, non presentino la dichiarazione e il certificato di cui all'articolo 37, paragrafo 1, e il presidente della Repubblica di Polonia non li autorizzi a continuare ad esercitare le loro funzioni di giudice della Corte suprema. Si applicano mutatis mutandis le disposizioni di cui all'articolo 37, paragrafi da 1 bis a 4».

8. La Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym or az niektórych innych ustaw (Legge del 10 maggio 2018 recante modifica della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali di diritto comune, della legge sulla Corte suprema e di talune altre leggi, Dz. U. del 2018, posizione 1045) (in prosieguo: la «legge di modifica del

10 maggio 2018») contiene, oltre alle disposizioni di modifica della legge sulla Corte suprema, alcune disposizioni autonome che disciplinano la procedura di proroga del servizio dei giudici della Corte suprema i quali abbiano raggiunto l'età per il pensionamento di 65 anni, al più tardi, entro il 3 luglio 2018. L'articolo 5 di tale legge così dispone:

«Il presidente della Repubblica di Polonia trasmette immediatamente al consiglio nazionale della magistratura le dichiarazioni di cui all'articolo 37, paragrafo 1, e all'articolo 111, paragrafo 1, della legge [sulla Corte suprema] da lui non esaminate alla data di entrata in vigore della presente legge affinché emetta un parere al riguardo. Il consiglio nazionale della magistratura emette il suo parere entro 30 giorni dalla data della richiesta avanzata dal presidente della Repubblica di Polonia in tal senso. Il presidente della Repubblica di Polonia può autorizzare un giudice della Corte suprema a continuare ad esercitare le sue funzioni entro 60 giorni dalla data in cui gli è pervenuto il parere del consiglio nazionale della magistratura o dalla scadenza del termine per l'invio di detto parere. Si applicano mutatis mutandis le disposizioni dell'articolo 37, paragrafi da 2 a 4, della legge [sulla Corte suprema], come modificata dalla presente legge».

9. Il 17 dicembre 2018 il Presidente della Repubblica ha firmato la Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (legge del 21 novembre 2018 che modifica la legge sulla Corte suprema, Dz. U. del 2018, posizione 2507) (in prosieguo: la «legge del 21 novembre 2018»), entrata in vigore il 1º gennaio 2019. Ai sensi dell'articolo 1 di tale legge, l'articolo 37, paragrafi da 1 bis a 4, e l'articolo 111, paragrafi 1 e 1bis, della legge sulla Corte suprema sono abrogati e, a tenore dell'articolo 2 della legge medesima, i giudici della Corte suprema, inclusi quelli nominati a Primo Presidente della Corte suprema, collocati in pensione conformemente alle disposizioni della legge sulla Corte suprema, sono reintegrati nella carica di giudice e si considera che l'esercizio delle loro funzioni sia continuato senza interruzioni.

III. Procedimento precontenzioso

10. Benché il meccanismo ex articolo 7, paragrafo 1, TUE sia stato attivato dalla Commissione il 20 dicembre 2017 [3], in data 2 luglio 2018 tale istituzione ha inviato una lettera di diffida alla Polonia, a norma dell'articolo 258 TFUE, in relazione alla conformità della legge sulla Corte suprema e della legge di modifica del 10 maggio 2018 (in prosieguo, congiuntamente: i «provvedimenti controversi») con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché con l'articolo 47 della Carta, invitando tale Stato membro a presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese.

11. Con lettera del 2 agosto 2018 la Polonia ha risposto alla lettera di diffida, contestando gli argomenti della Commissione e chiedendo la conclusione della procedura.

12. Il 14 agosto 2018 la Commissione ha inviato alla Polonia un parere motivato contestando a quest'ultima una violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, invitandola altresì a conformarsi a tale parere motivato entro un mese dalla sua ricezione.

13. Il 14 settembre 2018 la Polonia ha risposto al parere motivato, ribadendo la propria posizione secondo cui l'asserito inadempimento degli obblighi ad essa incombenti era infondato e chiedendo la conclusione della procedura.

3 Proposta motivata della Commissione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea sullo Stato di diritto in Polonia, COM(2017) 835 final, del 20 dicembre 2017.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

14. Con il ricorso depositato il 2 ottobre 2018, la Commissione ha avviato il presente procedimento dinanzi alla Corte a norma dell'articolo 258 TFUE. Essa chiede che la Corte voglia:

– dichiarare che, abbassando l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema e applicando tale abbassamento dell'età per il pensionamento ai giudici nominati alla Corte suprema prima del 3 aprile 2018, e conferendo al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del trattato sull'Unione europea e dell'articolo 47 della Carta;

– condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

15. Nel controricorso del 17 dicembre 2018, la Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:

– respingere in toto il ricorso in quanto infondato;

– condannare la Commissione alle spese.

16. Con atto separato del 2 ottobre 2018, la Commissione ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori a norma dell'articolo 279 TFUE e dell'articolo 160, paragrafi 2 e 7, del regolamento di procedura, chiedendo alla Corte di ordinare alla Polonia: in primo luogo, di sospendere l'applicazione dell'articolo 37, paragrafi da 1 a 4, e dell'articolo 111, paragrafi 1 e 1bis, della legge sulla Corte suprema, dell'articolo 5 della legge di modifica del 10 maggio 2018 e di tutti gli altri provvedimenti adottati in applicazione di dette disposizioni; in secondo luogo, di adottare tutte le misure necessarie per garantire che i giudici della Corte suprema interessati dalle disposizioni citate possano continuare a esercitare le proprie funzioni nella stessa posizione che occupavano alla data del 3 aprile 2018, godendo di diritti e condizioni di lavoro identici a quelli applicabili sino a tale data; in terzo luogo, di astenersi dall'adozione di qualsiasi provvedimento diretto alla nomina dei giudici della Corte suprema o di un nuovo Primo Presidente di quest'ultima in sostituzione dei membri della Corte suprema interessati dalle disposizioni menzionate; e, in quarto luogo, di comunicare alla Commissione, con cadenza mensile, tutti i provvedimenti adottati per conformarsi pienamente all'ordinanza di provvedimenti provvisori.

17. La Commissione ha inoltre chiesto, a norma dell'articolo 160, paragrafo 7, del regolamento di procedura, che la domanda dei succitati provvedimenti provvisori venisse accolta prima che la Polonia presentasse le sue osservazioni, data l'esistenza di un rischio immediato di una lesione grave e irreparabile del principio della tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito dell'applicazione del diritto dell'Unione.

18. Con ordinanza del 19 ottobre 2018, la vicepresidente della Corte ha accolto provvisoriamente detta domanda fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario [4].

19. Con domanda del 22 ottobre 2018, l'Ungheria ha chiesto di poter intervenire nel procedimento sommario a sostegno della Polonia. L'istanza di intervento è stata accolta con decisione del 30 ottobre 2018 ai fini della fase orale del procedimento.

4 Ordinanza della vicepresidente della Corte del 19 ottobre 2018, Commissione/Polonia, C-619/18 R, non pubblicata, EU:C:2018:852.

20. Il 23 ottobre 2018, in applicazione dell'articolo 161, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la vicepresidente della Corte ha deferito l'istanza di provvedimenti provvisori alla Corte, che, alla luce della sua importanza e conformemente all'articolo 60, paragrafo 1, di detto regolamento, l'ha attribuita alla Grande Sezione.

21. Con ordinanza del 17 dicembre 2018, la Corte ha accolto in toto la domanda di provvedimenti provvisori della Commissione sino alla pronuncia della sentenza definitiva nella presente causa [5].

22. Inoltre, il 2 ottobre 2018, la Commissione ha chiesto alla Corte di statuire sulla presente causa con procedimento accelerato ai sensi dell'articolo 23 bis dello Statuto e dell'articolo 133 del regolamento di procedura. Con ordinanza del 15 novembre 2018, il Presidente della Corte ha accolto tale domanda [6].

23. Con istanza del 24 ottobre 2018, l'Ungheria ha chiesto di poter intervenire a sostegno della Polonia. Il 19 dicembre 2018 il Presidente della Corte ha deciso, ai sensi dell'articolo 134 del regolamento di procedura, di non autorizzare il deposito di una replica, di una controreplica o di una memoria di intervento. L'istanza di intervento è stata accolta con decisione del 9 gennaio 2019 ai fini della fase orale del procedimento.

24. Il 12 febbraio 2019 si è tenuta un'udienza, nella quale la Commissione, la Polonia e l'Ungheria hanno presentato osservazioni orali.

V. Argomenti delle parti

A. Commissione

25. In sede di udienza la Commissione ha sottolineato che, sebbene le disposizioni della legge sulla Corte suprema contestate nel presente procedimento siano state modificate dalla legge del 21 novembre 2018, non è certo se quest'ultima legge elimini le asserite violazioni del diritto dell'Unione e che, in ogni caso, permane un interesse a statuire sulla presente causa, considerata l'importanza che riveste l'indipendenza del potere giudiziario all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

26. All'udienza la Commissione ha inoltre sottolineato che, secondo la giurisprudenza della Corte [7], le misure controverse ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, aggiungendo che l'articolo 47 della Carta è rilevante nella misura in cui ha l'effetto di incorporare i requisiti di indipendenza e imparzialità nell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Ciò significa che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta non trova applicazione, ragion per cui la Commissione, instaurando il presente procedimento, non estenderebbe in alcun modo la competenza dell'Unione, come vietato dall'articolo 6, paragrafo 1, TUE.

27. Con la prima censura, la Commissione deduce che, abbassando l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema nominati a quest'ultima prima del 3 aprile 2018, gli articoli 37, paragrafo 1, e 111, paragrafi 1 e 1 bis, della legge sulla Corte suprema violano il principio dell'inamovibilità dei giudici, che costituisce un elemento essenziale dell'indipendenza del potere giudiziario. Benché non escluda regimi in cui l'età per il pensionamento di un giudice possa non

5 Ordinanza della Corte del 17 dicembre 2018, Commissione/Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

6 Ordinanza del Presidente della Corte del 15 novembre 2018, Commissione/Polonia, C-619/18, EU:C:2018:910.

7 Sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses («ASJP»), C-64/16, EU:C:2018:117, e del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

coincidere con quella vigente all'atto della nomina di quest'ultimo, il rispetto dell'articolo 19, paragrafo 1 TUE esige che vengano previste garanzie adeguate, per esempio mediante l'adozione di misure transitorie o di un approccio graduale, onde evitare che tali regimi siano usati per modificare la composizione degli organi giurisdizionali.

28. La Commissione asserisce che le misure controverse riguardano oltre un terzo dei giudici della Corte suprema, ossia 27 giudici su 72, compreso il Primo Presidente della Corte suprema, il cui mandato di sei anni, garantito dall'articolo 183, paragrafo 3, della Costituzione polacca, avrebbe dovuto scadere il 30 aprile 2020 e le cui attività in qualità di magistrato avrebbero dovuto cessare il 22 novembre 2022. Secondo la Commissione, in assenza di misure transitorie, i provvedimenti controversi comportano un cambiamento profondo e repentino nella composizione della Corte suprema. Tale situazione configura una violazione del principio di inamovibilità dei giudici, poiché l'abbassamento dell'età per il pensionamento si applica ai giudici della Corte suprema in carica alla data di entrata in vigore della legge sulla Corte suprema e incide seriamente sull'indipendenza di tale organo, che è composto da giudici i quali generalmente hanno una vasta esperienza professionale e, quindi, un'età più avanzata.

29. La Commissione sostiene inoltre, tra gli altri argomenti, che l'obiettivo di uniformare l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema all'età pensionabile generale non può giustificare una violazione del principio di inamovibilità dei giudici. A suo avviso, benché alcuni giudici tra quelli interessati dai provvedimenti controversi siano stati nominati quando l'età per il pensionamento era fissata a 65 anni, il loro mandato è stato esteso, nel 2002, fino al raggiungimento dell'età di 70 anni, e il nuovo limite di età deve essere preso in considerazione per valutare se la durata del mandato del giudice interessato sia stata abbreviata.

30. Con la seconda censura, la Commissione asserisce che gli articoli 37, paragrafi da 1 a 4, e 111, paragrafi 1 e 1 bis, della legge sulla Corte suprema, nonché la legge di modifica del 10 maggio 2018, che conferiscono al Presidente della Repubblica il potere di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema, violano il principio di indipendenza del potere giudiziario, poiché la decisione del Presidente non si basa su alcun criterio vincolante né è soggetta a controllo giurisdizionale e, pertanto, implica un potere discrezionale eccessivo, che consente al Presidente di influenzare i giudici della Corte suprema. Secondo la Commissione, poiché il Presidente può decidere di prorogare la funzione giudiziaria attiva di un giudice della Corte suprema per due volte, per un periodo di tre anni ad ogni rinnovo, la necessità che un giudice ottenga un'autorizzazione per continuare ad esercitare le proprie funzioni dopo la scadenza del primo periodo di tre anni viola anch'essa il principio di indipendenza del potere giudiziario. La Commissione sottolinea che tale censura include i giudici che sono stati nominati alla Corte suprema dopo il 3 aprile 2018.

31. In particolare, la Commissione osserva che l'eccessivo potere discrezionale di cui gode il Presidente non viene eliminato dall'obbligo, incombente a quest'ultimo, di richiedere il parere del Consiglio nazionale della magistratura (in prosieguo: il «CNM»), poiché tale parere è legato a criteri assai generali e non ha carattere vincolante per il Presidente. La Commissione ritiene inoltre che, con la riforma del CNM, composto da una maggioranza di giudici scelti dal Parlamento, invece che da loro omologhi, in violazione delle norme europee[8], tale organismo non può garantire l'indipendenza del potere giudiziario. Essa aggiunge che, per i giudici che abbiano raggiunto l'età di 65 anni entro il 3 luglio 2018, le misure controverse non specificano i criteri che il CNM dovrebbe considerare nell'emettere il proprio parere e, con riferimento ai giudici che abbiano compiuto 65 anni dopo il 3 luglio 2018, non è previsto un termine entro il quale il Presidente deve richiedere tale parere.

8 La Commissione si riferisce in particolare alle raccomandazioni del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec. (2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, 17 novembre 2010 (in prosieguo: la «raccomandazione del 2010»), punto 27.

32. In aggiunta, la Commissione afferma che i regimi di altri Stati membri non sono comparabili alla situazione della Polonia e che la normativa polacca sul segreto delle deliberazioni e sulla composizione delle sezioni non tiene conto del fatto che l'indipendenza del potere giudiziario riguarda l'organizzazione del sistema giudiziario, né considera se l'organismo interessato appaia indipendente.

B. Repubblica di Polonia

33. La Repubblica di Polonia sostiene, in primo luogo, che il presente ricorso è privo di oggetto e dovrebbe essere ritirato, poiché tutte le disposizioni contestate nel procedimento in questione sono state abrogate, e i relativi effetti sono stati eliminati, dalla legge del 21 novembre 2018.

34. La Polonia, sostenuta dall'Ungheria, asserisce inoltre che i provvedimenti contestati non rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE né in quello dell'articolo 47 della Carta. Al riguardo, tale Stato membro sottolinea che le censure devono essere esaminate separatamente, poiché le disposizioni di cui trattasi hanno ambiti di applicazione diversi.

35. In particolare, la Polonia, supportata dall'Ungheria, afferma che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, è pacifico che la Polonia garantisce alle parti in causa la messa a disposizione di un sistema di rimedi giurisdizionali effettivi e che i giudici polacchi sono tutelati da un sistema che garantisce la loro indipendenza, e aggiunge che la valutazione di tali garanzie non può essere esaminata unicamente in base a una disposizione particolare riguardante il pensionamento dei giudici, indipendentemente dall'insieme del sistema giuridico di cui fa parte. Tali Stati membri sottolineano inoltre che la sentenza ASJP [9] verte su una situazione distinta dalla fattispecie, dal momento che riguarda misure nazionali di attuazione del diritto dell'Unione e non corrobora l'idea secondo cui l'Unione avrebbe acquisito una competenza in materia di organizzazione della giustizia.

36. Per quanto riguarda l'articolo 47 della Carta, la Polonia e l'Ungheria sostengono che i provvedimenti controversi non attuano il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta medesima, e nessun diritto soggettivo dei singoli è stato violato. La Polonia rileva che l'articolo 6, paragrafo 1, TUE e l'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, ostano a un'interpretazione di quest'ultima che consenta all'Unione di agire oltrepassando i poteri conferitile, come sottolinea il protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito [10], che esclude un'estensione delle competenze della Corte di giustizia.

37. In ordine alla prima censura, la Polonia sostiene che la Commissione non ha dimostrato il nesso esistente tra la modifica dell'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema e l'asserita violazione del principio di inamovibilità dei giudici. A suo parere, nulla suggerisce che i provvedimenti controversi costituiscano una reazione alle decisioni di determinati giudici, e il pensionamento di un giudice non può essere considerato un licenziamento, dato che il giudice resta vincolato al proprio rapporto di lavoro e riceve una retribuzione. La Polonia richiama le garanzie di indipendenza dei giudici sancite dalla Costituzione polacca, compresa l'inamovibilità degli stessi, la quale implica che, al raggiungimento dell'età prevista, il giudice vada in pensione [11].

38. La Polonia fa valere, tra l'altro, che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, non è necessario prevedere un periodo transitorio, contestualmente all'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici, al fine di garantire la loro indipendenza. Inoltre, afferma che, dei 27 giudici sui 72 interessati dai provvedimenti controversi, 17 sono stati nominati alla Corte suprema quando l'età pensionabile

9 Sentenza del 27 febbraio 2018, C-64/16, EU:C:2018:117.

10 GU 2016, C 202, pag. 312 (in prosieguo: il «protocollo n. 30»).

11 La Polonia si riferisce in particolare all'articolo 180, paragrafi 1 e 4, della Costituzione polacca.

era stata fissata a 65 anni, e tre giudici sui dieci nominati quando l'età per il pensionamento era fissata a 70 anni sono stati autorizzati dal Presidente della Repubblica a rimanere in carica, il che significa che l'abbassamento dell'età pensionabile ha inciso unicamente sulla situazione di sette giudici rispetto all'età per il pensionamento prevista al momento della loro nomina alla Corte suprema.

39. In sede di udienza, la Polonia, sostenuta dall'Ungheria, ha posto in rilievo che l'obiettivo dei provvedimenti controversi consiste nell'uniformare l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema con l'età pensionabile generale, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte [12]. Inoltre, l'Ungheria ritiene che le misure controverse siano parte di un pacchetto di provvedimenti legislativi di carattere generale che non è destinato a uno specifico gruppo di giudici e l'argomentazione della Commissione limita la capacità degli organi legislativi nazionali di adattare le norme pertinenti per far fronte ai cambiamenti economici e sociali.

40. Per quanto riguarda la seconda censura, la Polonia sostiene che l'argomento della Commissione relativo al potenziale rischio che venga esercitata pressione su un giudice della Corte suprema, in connessione con la decisione del Presidente della Repubblica di prorogare il mandato dello stesso, non può essere considerato una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. In particolare, tale Stato membro obietta che i giudici della Corte suprema godono di garanzie di indipendenza che consentono loro di decidere senza subire pressioni, e pone in evidenza le norme dell'ordinamento polacco sul segreto delle deliberazioni e sulla composizione delle sezioni. La Polonia afferma che il Presidente agisce nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali di nomina dei giudici, nel ruolo di custode della Costituzione polacca [13], realizzando quindi la propria valutazione sulla base dei valori che ne derivano, senza essere vincolato dai pareri del Primo Presidente (o del Collegio) della Corte suprema e del CNM. Secondo la Polonia, l'assenza di un controllo giurisdizionale sulla decisione del Presidente della Repubblica è dovuta al fatto che il rapporto di impiego dei giudici della Corte suprema rientra nel diritto pubblico polacco, e il controllo giurisdizionale sarebbe altresì in contrasto con il diritto costituzionale polacco.

41. La Polonia asserisce inoltre che il CNM è vincolato al rispetto dei criteri di cui ai provvedimenti controversi al fine di emettere il proprio parere, anche in relazione ai giudici che hanno compiuto 65 anni entro il 3 luglio 2018, e, benché per i giudici che raggiungano i 65 anni di età dopo il 3 luglio 2018 le misure controverse non indichino un termine entro il quale il Presidente debba richiedere detto parere, in pratica la richiesta è immediata. All'udienza, la Polonia ha sottolineato che la riforma del CNM è marginale per la presente causa, e che l'argomentazione della Commissione secondo cui l'indipendenza del potere giudiziale richiederebbe che decisioni di questo tipo siano assunte da giudici, attraverso i loro organi elettivi, poggia su criteri che non sono generalmente riconosciuti nell'Unione e si pone in contrasto con i regimi di svariati Stati membri nonché con quello della Corte di giustizia dell'Unione europea, determinando quindi l'applicazione di norme non uniformi all'indipendenza del potere giudiziario.

VI. Analisi

42. Sono giunto alla conclusione che occorre valutare separatamente gli ambiti di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta. Di conseguenza, le censure dovrebbero essere respinte in quanto irricevibili nella parte in cui sono basate sull'articolo 47 della Carta, dato che la Commissione non ha fornito argomenti atti a dimostrare che vi sia stata

12 Sentenze del 21 luglio 2011, Fuchs e Köhler, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, e del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687.

13 La Polonia si riferisce in particolare agli articoli 126, 144, paragrafo 3, punti 17 e 179, della Costituzione polacca.

un'attuazione del diritto dell'Unione da parte della Polonia, come richiesto dall'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Concludo inoltre che le censure sono fondate nella parte in cui sono basate sull'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e che il ricorso in esame non è invalidato dall'avvio del meccanismo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE.

43. La mia analisi è articolata in quattro parti principali: la prima riguarda la ricevibilità del ricorso con riferimento alla legge del 21 novembre 2018 (A); la seconda concerne la relazione tra l'articolo 258 TFUE e l'articolo 7 TUE (B); la terza verte sull'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e dell'articolo 47 della Carta nonché sull'affidamento della Commissione su tale combinato disposto (C), e la quarta esamina il ricorso nel merito (D).

A. Sulla ricevibilità del ricorso con riferimento alla legge del 21 novembre 2018

44. La Corte ha costantemente affermato che l'esistenza di un inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE è valutata in relazione alla situazione vigente nello Stato membro al termine del periodo stabilito nel parere motivato [14]. Un ricorso per un inadempimento che, alla data di scadenza del termine, non esisteva più è irricevibile per mancanza di oggetto [15].

45. Deriva altresì da giurisprudenza costante che l'interesse della Commissione a presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 258 TFUE sussiste anche ove l'inadempimento contestato sia stato eliminato dopo il termine stabilito nel parere motivato [16]. L'azione mantiene il proprio oggetto, che può consistere, in particolare, nello stabilire il fondamento di una responsabilità che può insorgere per uno Stato membro nei confronti di coloro che acquisiscono diritti a seguito del suo inadempimento [17].

46. Nella fattispecie, la Commissione ha invitato la Polonia a conformarsi al parere motivato entro il termine di un mese dalla ricezione di quest'ultimo (v. paragrafo 12 delle presenti conclusioni), che è avvenuta il 14 agosto 2018, come indicato dal timbro di arrivo. Pertanto, la questione relativa all'esistenza di un inadempimento deve essere risolta in base alla situazione vigente in Polonia al 14 settembre 2018. Dal momento che la legge del 21 novembre 2018 è entrata in vigore il 1º gennaio 2019, ossia dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato, tale legge non può essere presa in considerazione e non rende il presente ricorso privo di oggetto.

47. Di conseguenza, la legge del 21 novembre 2018 non elimina la necessità che la Corte statuisca nella causa in esame e, senza dubbio, esiste un forte interesse dell'Unione, degli altri Stati membri e dei singoli a una pronuncia della Corte. In termini sostanziali, tale sentenza definirà il contenuto del rispetto dello Stato di diritto nel sistema giuridico dell'Unione e fornirà indicazioni su cosa sia richiesto per tutelarlo. Pertanto, la questione se la legge del 21 novembre 2018 rimedi adeguatamente alle asserite violazioni del diritto dell'Unione non assume alcun rilievo ai fini del presente procedimento [18].

14 V. sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia C-336/16, EU:C:2018:94, punto 47.

15 V. sentenza del 4 maggio 2006, Commissione/Regno Unito C-508/03, EU:C:2006:287, punto 73.

16 V. sentenza del 14 aprile 2005, Commissione/Lussemburgo, C-519/03, EU:C:2005:234, punto 19.

17 V. sentenza del 10 aprile 2008, Commissione/Italia, C-442/06, EU:C:2008:216, punto 42.

18 V. sentenza del 18 luglio 2007, Commissione/Germania, C-503/04, EU:C:2017:432, punti 15 e 16.

B. Sull'articolo 258 TFUE e l'articolo 7 TUE

48. Ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Commissione può avviare un procedimento per inadempimento quando reputi che uno Stato membro abbia mancato «a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati». Il riferimento ai «trattati» contenuto in tale disposizione, messo a confronto con il previgente articolo 226 CE, che si riferiva al «presente trattato», indica che la Commissione può intentare ricorsi per asseriti inadempimenti in forza dei trattati TUE e TFUE [19], con l'eccezione appositamente prevista in relazione alla politica estera e di sicurezza comune, come indicato all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275 TFUE [20]. Tale azione si estende altresì alle presunte violazioni della Carta, che costituisce diritto primario vincolante dell'Unione [21], purché il comportamento dello Stato membro rientri nell'ambito di applicazione della stessa [22].

49. Ciò detto, sorge la domanda se la Commissione possa avviare un procedimento per inadempimento a norma dell'articolo 258 TFUE, qualora sia stato già attivato il meccanismo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE, come accade nella specie. Invero, è dibattuta in dottrina la questione se l'articolo 7 TUE operi come «lex specialis per controllare e sanzionare la (mancata) osservanza dei valori dell'Unione, avendo la priorità rispetto all'applicazione della procedura di cui all'articolo 258 TFUE, se non addirittura escludendola» [23]. Nel presente procedimento, sebbene la Commissione fondi il ricorso in esame sul combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, le stesse modifiche legislative, relative alla legge sulla Corte suprema, come modificata, sono anche alla base della sua proposta motivata di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, proposta che ha attivato per la prima volta il meccanismo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE [24].

50. Vi sono validi motivi per sostenere che l'articolo 7 TUE e l'articolo 258 TFUE istituiscono procedure separate e possono essere invocati simultaneamente. In particolare, in base alla loro formulazione, tali disposizioni non si escludono vicendevolmente e, come menzionato in precedenza (v. paragrafo 48 delle presenti conclusioni), il riferimento a «uno degli obblighi (…) incombenti in virtù dei trattati» nell'articolo 258 TFUE abbraccia, in linea di principio, tutte le norme del diritto dell'Unione non afferenti alla PESC. Tale conclusione è corroborata dai diversi regimi e scopi delle procedure istituite, rispettivamente, dall'articolo 7 TUE e dall'articolo 258 TFUE. L'articolo 7 TUE riguarda essenzialmente una procedura di carattere «politico», intesa a contrastare una «violazione grave e persistente», da parte di uno Stato membro, dei valori di cui all'articolo 2 TUE, soggetta a soglie elevate, e può comportare la sospensione dei diritti di appartenenza e di partecipazione dello Stato membro interessato [25]. L'articolo 258 TFUE istituisce un percorso «giuridico» diretto dinanzi alla Corte al fine di assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, mira a ottenere una dichiarazione di inadempimento e può inoltre portare all'imposizione di sanzioni pecuniarie secondo la procedura di cui all'articolo 260 TFUE, nell'intento di indurre lo Stato membro interessato a porre fine alla condotta illegittima [26]. Tali differenze riflettono la natura autonoma, ed

19 V. l'articolo 1, terzo comma, TUE e l'articolo 1, paragrafo 2, TFUE.

20 V. Craig, P., e De Búrca,, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6ª ed., OUP 2015, pag. 431.

21 V., in particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE.

22 V. conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe in Commissione/Ungheria, C-235/17, EU:C:2018:971, paragrafi da 64 a 127 e, in particolare, paragrafi 66 e 67; v., inoltre, Łazowski, A., «Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings», ERA Forum, Vol. 14, 2013, pagg. 573 e 577. V. inoltre paragrafi da 52 a 60 e da 65 a 67 delle presenti conclusioni.

23 Commenti editoriali, «Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?», Common Market Law Review, Vol. 52, 2015, pagg. 619 e 626-627.

24 Proposta motivata citata supra, alla nota 3; in particolare, v. punti 4.1.1 e 4.1.2, nonché considerando 172 e 175.

25 V. Closa, C., e Kochenov, D., (a cura di), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP 2016; Jakab, A., e Kochenov, D., (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values*: *Ensuring Member States' Compliance*, OUP 2017; «Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union», *Europarecht Beiheft* 1, 2018.

26 V. Lenaerts, K., Maselis, I., e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Nowak, J.T., ed., OUP 2015, pagg. 159-161; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer, 2017, pagg. 29-34.

invero complementare, di dette procedure nonché la possibilità di applicare queste ultime parallelamente [27]. Inoltre, il fatto che l'articolo 269 TFUE, relativo alla contestazione della legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'articolo 7 TUE, limiti la competenza della Corte alle «prescrizioni di carattere procedurale» previste dall'articolo 7 TUE, non può ridurre il potere della Corte di statuire in base alla sua competenza ai sensi dell'articolo 258 TFUE [28].

51. Di conseguenza, il fatto che sia stato attivato il meccanismo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE non preclude il presente ricorso.

C. Sull'ambito di applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta

1. Sulla valutazione separata

52. La Commissione ha promosso il presente ricorso deducendo che la Polonia è venuta meno ai propri obblighi in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta. Tale ricorso appare basato su entrambe le suddette disposizioni.

53. Si pone quindi la questione se occorra valutare separatamente gli ambiti di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, come sostiene la Polonia, oppure se, come sostenuto dalla Commissione, non sia necessario, al fine di dedurre una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, dimostrare che i provvedimenti controversi diano attuazione al diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, di modo che i requisiti di indipendenza di cui all'articolo 47 della Carta possono essere «traslati» all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

54. Concordo con la Polonia sulla necessità di valutare separatamente l'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta. Ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte che si riferisce al rapporto tra le due suddette disposizioni nel garantire una tutela giurisdizionale effettiva, pur indicando che l'ambito di applicazione dell'articolo 47 della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito dall'articolo 51, paragrafo 1, della Carta medesima [29].

55. La sentenza ASJP fornisce ulteriore sostegno a tale analisi. Sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale in tale causa riguardasse l'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta, la sentenza della Corte si è basata sulla prima disposizione [30]. In particolare, la Corte ha statuito che «riguardo all'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, (…) tale 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» [31]. La Corte ha riconosciuto il rapporto esistente tra l'articolo 19, paragrafo 1, TUE e l'articolo 47 della Carta e, a sua volta, quello tra l'articolo 6 e

27 V. Hillion, C., «Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means», in Closa e Kochenov, cit. alla nota 25, pagg. 59, e 71-74; Hoffmeister, F., «Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?», in Armin von Bogdandy e Pál Sonnevend (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, pagg. 195 e 205-206.

28 V. Schmidt, M., e Bogdanowicz, P., «The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU», Common Market Law Review 1061, Vol. 55, 2018, pagg 1069-1073, in particolare, pag. 1071.

29 V. sentenze del 14 giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punti 54 e 55, e del 13 marzo 2018, European Union Copper Task Force/Commissione, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punti 116 e 117, e Industrias Químicas del Vallés/Commissione, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punti 106 e 107.

30 Sentenza del 27 febbraio 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 1, 18, 27 e dispositivo.

31 Sentenza del 27 febbraio 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 29.

l'articolo 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU») sui quali si sono basati il primo e il secondo comma di quest'ultimo articolo [32], nel dare espressione al principio di una tutela giurisdizionale effettiva, e ha altresì rilevato che i requisiti di indipendenza del potere giudiziario di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE corrispondono ai requisiti stabiliti dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale a un ricorso effettivo. Tuttavia, la Corte ha citato l'articolo 47 della Carta e la giurisprudenza pertinente unicamente per confermare le conclusioni formulate sulla base dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE [33].

56. Pertanto, la possibilità di un combinato disposto delle disposizioni di cui trattasi, in mancanza di una valutazione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, non è deducibile dalla sentenza ASJP. Piuttosto, da tale sentenza si può evincere che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta hanno diversi ambiti di applicazione ratione materiae.

57. Una conclusione in senso contrario potrebbe compromettere l'attuale sistema di controllo della compatibilità delle misure nazionali con la Carta e consentire che disposizioni del Trattato come l'articolo 19, paragrafo 1, TUE vengano usate come «sotterfugi» per eludere i limiti dell'ambito di applicazione della Carta, come stabiliti dall'articolo 51, paragrafo 1, di quest'ultima.

58. La sentenza della Corte nella causa ASJP non dovrebbe essere considerata come un tentativo di sminuire l'importanza della Carta o del suo articolo 47. Tale pronuncia appare come una soluzione elegante e coerente che rispetta i limiti della Carta nei confronti degli Stati membri, promuovendo nel contempo il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione e proteggendo i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 TUE [34]. In virtù di tale sentenza, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE costituisce una norma a sé stante per garantire che le misure nazionali soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, compresa l'indipendenza del potere giudiziario, complementare rispetto all'articolo 47 della Carta (e ad altre disposizioni di quest'ultima, a seconda dei casi) [35].

59. Come sottolineato da sentenze successive, come quelle pronunciate nelle cause Achmea [36] e Minister for Justice and Equality [37], i giudici nazionali e la Corte condividono la responsabilità, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza di tale diritto. Ne consegue che le misure nazionali che impediscono ai giudici nazionali di espletare i propri compiti in qualità di giudici dell'Unione, come le misure che sottraggono ai giudici la competenza a conoscere delle controversie concernenti l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione (Achmea) o che mettono a rischio l'indipendenza dei giudici (Minister of Justice and Equality), impediscono alla Corte di assolvere il suo mandato ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, di garantire il rispetto della legge nell'applicazione e nell'interpretazione dei Trattati [38]. In effetti, tali

32 V. Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17), Spiegazione relativa all'articolo 47, pagg. 29 e 30.

33 Sentenza del 27 febbraio 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 35, 41 e 42.

34 Infatti la dottrina sostiene che una violazione dei valori enunciati all'articolo 2 TUE da parte di uno Stato membro può essere perseguita dalla Commissione a norma dell'articolo 258 TFUE.V. Scheppele, K.L., «Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions», in Closa e Kochenov, cit. alla nota 25, pag. 105; Waelbroeck, M., e Oliver, P., «La crise de l'état de droit dans l'Union europeéenne: que faire?», Cahiers de droit européen, 2017, pag. 299.

35 V. Bonelli, M., e Claes, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary», European Constitutional Law Review, Vol. 14, 2018, pag. 622; Krajewski, M., «*Associação Sindical Dos Juízes Portugueses*: The Court of Justice and Athenàs Dilemma», European Papers, Vol. 3, 2018, pag. 395; Pech, L., e Platon, S., «Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the *ASJP* case», Common Market Law Review, Vol., 55, 2018, pag. 1827.

36 Sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, in particolare punti 36, 55 e 56.

37 Sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, in particolare punti da 48 a 55.

38 V. Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Breese, H.E. (a cura di), Kluwer, 2016, pagg. 112-113. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa ASJP, C-64/16, EU:C:2017:395, paragrafo 41.

misure mettono a repentaglio la struttura e il funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Nella sentenza ASJP, definendo gli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, la Corte ha agito nei limiti delle competenze conferitele dai Trattati per garantire che le fondamenta dell'ordinamento giuridico dell'Unione rimangano intatte.

60. È per le suesposte ragioni che qualora, come nel caso in esame, la Commissione si basi sul combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, è necessario dimostrare che i provvedimenti controversi rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae di tali disposizioni separatamente.

2. Sull'applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE al presente procedimento

61. Nella sentenza ASJP [39] la Corte ha statuito che l'articolo 19 TUE concretizza il valore dello Stato di diritto affermato dall'articolo 2 TUE e che in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione» nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, compreso quello relativo all'indipendenza del potere giudiziario. Nella misura in cui tale organo giurisdizionale possa pronunciarsi su questioni riguardanti l'applicazione o l'interpretazione del diritto dell'Unione, lo Stato membro interessato deve garantire che il citato organo soddisfi i requisiti suddetti.

62. Il fatto che le misure in questione nella causa ASJP fossero connesse a un programma di assistenza finanziaria dell'Unione non è indicato nell'analisi della Corte relativa all'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e, quindi, non fornisce alcuna base sulla quale distinguere tale causa da quella in oggetto.

63. Nella presente causa è pacifico che la Corte suprema polacca può pronunciarsi, in quanto giurisdizione nel senso definito dal diritto dell'Unione, su questioni riguardanti l'applicazione e l'interpretazione del diritto dell'Unione [40]. Di conseguenza, le misure controverse, che, secondo quanto asserito, pregiudicano l'indipendenza di tale organo giudiziario, rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [41]. Pertanto, proprio perché il presente ricorso riguarda un'asserita violazione dello Stato di diritto, valore fondamentale dell'Unione e riflesso nell'articolo 19 TUE, la Commissione può istituire tale procedimento nei confronti di uno Stato membro a norma dell'articolo 258 TFUE, anche quando tale Stato membro non stia attuando il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

64. Infine, l'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE da me suggerita in questa sede è coerente con la giurisprudenza della Corte sull'ambito di applicazione del protocollo n. 30 [42]. L'ampliamento dei poteri della Commissione di avviare procedimenti nei confronti degli Stati membri a norma dell'articolo 258 TFUE per una violazione del TUE è avvenuto, così come l'aggiunta del protocollo n. 30, durante la revisione dei Trattati a Lisbona. Pertanto, permettere alla Commissione di promuovere azioni dirette nei confronti degli Stati membri a motivo di una violazione delle disposizioni del TUE, come l'articolo 19, paragrafo 1, TUE non significa in alcun modo ampliare la competenza dell'Unione oltre i limiti concordati durante il processo di revisione di Lisbona [43].

39 Sentenza del 27 febbraio 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 32 e da 37 a 41.

40 V., per esempio, la sentenza del 20 dicembre 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989.

41 Si potrebbe considerare che l'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non contempla l'esame di tutte le misure nazionali, seppur marginali, in materia di organizzazione del sistema giudiziario, ma piuttosto riguardi principalmente l'indipendenza oggettiva e le misure che hanno un impatto generale sul sistema globale stabilito dagli Stati membri per garantire la tutela giurisdizionale effettiva e i requisiti essenziali a tal fine.

42 Sentenza del 21 dicembre 2011, N.S. e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti 119 e 120. V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa N.S. e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:610, paragrafi da 167 a 171, e dell'avvocato generale Kokott nella causa Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845 paragrafi da 21 a 23.

43 V. Łazowski, cit. alla nota 22, pagg. da 580 a 581; Prete, cit. alla nota 26, pagg. 74-75.

3. Sull'inapplicabilità dell'articolo 47 della Carta al presente procedimento

65. Come osservato supra, nel suo ricorso la Commissione non ha presentato argomentazioni sull'ambito di applicazione dell'articolo 47 della Carta né tanto meno ha indicato in che modo le misure controverse attuano il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta [44], e ha sostenuto che tale articolo non rileva ai fini del presente procedimento.

66. Secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un'azione basata sull'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento degli obblighi, fornendo alla Corte tutti gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di siffatto inadempimento [45]. In particolare, la Commissione è tenuta ad indicare, in ogni ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, le censure esatte sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, nonché, quanto meno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali dette censure si fondano. Per quanto riguarda tali elementi di diritto, non è sufficiente che la Commissione, per sostenere che lo Stato membro convenuto non ha rispettato una disposizione di diritto dell'Unione, citi quest'ultima soltanto nella parte del parere motivato o del ricorso che è dedicata all'ambito normativo ed è meramente descrittiva e priva di ogni carattere dimostrativo [46].

67. La Commissione ha omesso di indicare gli elementi di diritto relativi all'applicazione dell'articolo 47 della Carta ai provvedimenti controversi indipendentemente dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e come gli stessi attuino il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta; pertanto, le sue censure andrebbero respinte in quanto irricevibili nella parte in cui si fondano sull'articolo 47 della Carta.

D. Sul merito del ricorso

1. Sulla prima censura

68. Con la prima censura, la Commissione deduce che, abbassando l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema nominati a quest'ultima prima del 3 aprile 2018, quando è entrata in vigore la legge sulla Corte suprema, gli articoli 37, paragrafo 1, e 111, paragrafi 1 e 1 bis, di detta legge violano il principio di inamovibilità dei giudici. La Commissione fonda tale affermazione sulla rimozione anticipata di oltre un terzo dei giudici della Corte suprema in carica e sull'assenza di misure transitorie.

69. Secondo la Polonia, la Commissione non ha dimostrato che i provvedimenti controversi violino tale principio, tenuto conto del limitato numero dei giudici interessati e dell'obiettivo delle stesse di uniformare l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema all'età pensionabile generale. La Polonia richiama altresì le garanzie di indipendenza previste nella Costituzione.

44 V. sentenze del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 49, e del 14 giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punto 55.

45 V. sentenza del 13 novembre 2008, Commissione/Polonia, C-227/07, EU:C:2008:620, punto 67.

46 V. sentenza del 29 novembre 2001, Commissione/Italia, C-202/99, EU:C:2001:646, punto 21.

70. Con riferimento all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la Corte ha sostenuto che la tutela contro la rimozione dall'incarico dei membri dell'organismo di cui trattasi costituisce una delle garanzie inerenti all'indipendenza dei giudici [47]. Difatti, la tutela contro la rimozione dall'incarico (inamovibilità) «è causa e riflesso dell'indipendenza giudiziaria e consiste nel fatto che i giudici possono essere rimossi, sospesi, trasferiti e collocati a riposo solo per i motivi e con le garanzie previsti dalla legge» [48].

71. Recentemente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito le circostanze in cui la rimozione dall'incarico di un giudice viola i principi di indipendenza e imparzialità dell'organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. L'elemento oggettivo dell'imparzialità tutelato da tale articolo richiede di valutare oggettivamente se lo stesso organo giurisdizionale, con riferimento, tra l'altro, alla sua composizione, offra sufficienti garanzie di escludere ogni legittimo dubbio rispetto alla propria imparzialità. Le apparenze hanno una determinata importanza, per cui «non solo si deve fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta giustizia». L'elemento in gioco è la fiducia che i giudici, in una società democratica, devono ispirare nel pubblico [49]. Tali principi costituiscono una fonte di ispirazione per i principi di diritto dell'Unione che si applicano, come minimo, quando la Commissione, in un procedimento a norma dell'articolo 258 TFUE, deduce una violazione dello Stato di diritto, come tutelato dall'articolo 2 TUE e specificamente espresso dall'articolo 19 TUE [50].

72. L'inamovibilità dei giudici e la garanzia di continuità del mandato sono riconosciute come garanzie fondamentali dell'indipendenza del potere giudiziale anche negli orientamenti [51] emessi dagli organismi europei e internazionali in materia di indipendenza del potere giudiziario [52]. In particolare, ai giudici deve essere garantita la permanenza in carica fino all'età di pensionamento obbligatorio o alla scadenza del loro mandato, ed essi possono essere sospesi o dispensati dal servizio in singoli casi solo per motivi di incapacità o condotta che li rendano inidonei a ricoprire l'incarico. Il pensionamento anticipato dovrebbe essere consentito solamente su richiesta del giudice interessato o per ragioni mediche e nessuna modifica dell'età per il pensionamento obbligatorio deve avere effetto retroattivo.

73. Nella causa in esame, la Commissione ha sufficientemente dimostrato che i provvedimenti controversi violano il principio di inamovibilità dei giudici, la cui osservanza è necessaria per soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [53].

47 Sentenze del 27 febbraio 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 45, e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 66.

48 Conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa De Coster, C-17/00, EU:C:2001:366, paragrafo 93.

49 Corte EDU, 25 settembre 2018, Denisov c. Ukraine, ECHR:2018:0925JUD007663911, punti 61 e 63.

50 Analogamente, la giurisprudenza della Corte sul significato di «indipendenza» assume rilevanza per l'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE.V., ad esempio, sentenza del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punti da 49 a 53.

51 Osservo che tali orientamenti fanno parte della cosiddetta «soft-law», ossia di norme non vincolanti, ma che incorporano pur sempre un «consenso normativo» su norme e principi condivisi dagli Stati membri (e da altre giurisdizioni), fornendo un riferimento utile per la Corte. V. Hoffmann-Riem, W., «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», European Journal of International Law, Vol. 25, 2014, pagg. 579-597.

52 V., ad esempio, Consiglio d'Europa, Carta europea sullo statuto dei giudici, 8-10 luglio 1998, DAJ/DOC (98) 23 punto 3.4; la raccomandazione del 2010 cit. alla nota 8, punti da 49 a 52; Consiglio consultivo dei giudici europei del Consiglio d'Europa (CCJE), Magna Carta dei giudici (principi fondamentali), 17 novembre 2010, CCJE (2010)3 Final, punto 4; International Bar Association (Associazione internazionale forense), Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, punto 20; Nazioni Unite, Principi fondamentali sull'indipendenza dei giudici, 1985, punti 12 e 18; Carta universale sullo statuto dei magistrati approvata dall'Associazione internazionale dei magistrati, versione modificata del 2017, articolo 2-2.

53 Come indicato dalla Commissione, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europea ha ritenuto che il pensionamento anticipato dei giudici attualmente in carica comprometta sia la continuità del loro mandato, sia l'indipendenza della Corte suprema della Polonia in generale nel suo parere n. 904/2017 dell'11 dicembre 2017 sulla proposta di legge di modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura, sulla proposta di legge di modifica della legge sulla Corte suprema, presentata dal Presidente di Polonia, e sulla legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali di diritto comune (punto 48). V., inoltre, ad esempio, Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Relazione del relatore speciale sull'indipendenza dei magistrati e degli avvocati in occasione della sua missione in Polonia del 5 aprile 2018, A/HRC/38/38/Add.1, punto 55; Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017) (parere su talune disposizioni del progetto di legge sulla Corte suprema della Polonia al 26 settembre 2017), 13 novembre 2017, JUD-POL/315/2017, punto 112.

74. Le circostanze del caso di specie sono diverse da quelle che hanno dato luogo alla sentenza della Corte nella causa ASJP [54]. In tale sentenza la Corte ha statuito che le misure di riduzione salariale in questione non pregiudicavano l'indipendenza del giudice nazionale in base alle seguenti circostanze: in primo luogo, tali misure erano state adottate a motivo di esigenze imperative connesse all'eliminazione del disavanzo eccessivo di bilancio dello Stato membro nel contesto di un programma di assistenza finanziaria dell'Unione e prevedevano una riduzione limitata dell'importo della retribuzione; in secondo luogo, esse sono state applicate in termini ampi a vari dipendenti del settore pubblico, tra cui i rappresentanti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, non potendosi quindi ritenere che dette misure fossero state specificamente adottate nei confronti dei membri dell'organo giurisdizionale interessato in tale causa e, in terzo luogo, le misure medesime avevano un carattere temporaneo, essendo state abolite nel giro di due anni.

75. Un'attenta lettura di tale sentenza rivela che, ai fini della sua valutazione, la Corte ha tenuto conto di svariate circostanze rilevanti e, in particolare, dell'impatto limitato e dell'ambito di applicazione generale delle misure, in quanto non rivolte specificamente alla magistratura. Dalla sentenza ASJP non si deduce che le disposizioni applicabili ai giudici che riguardano politiche generali a livello nazionale non sono contrarie al principio di indipendenza del potere giudiziario, ma piuttosto che la valutazione della Corte dipende dalle circostanze del caso specifico.

76. Nella fattispecie la Commissione ha mostrato che i provvedimenti controversi, in primo luogo, hanno un impatto significativo sulla composizione della Corte suprema, poiché interessano 27 giudici su 72; in secondo luogo, che tali provvedimenti costituiscono norme speciali adottate nei confronti di membri della Corte suprema e, in terzo luogo, che non sono stati concepiti come disposizioni temporanee. Per di più, un'improvvisa e imprevedibile rimozione di un vasto numero di giudici crea inevitabilmente difficoltà in termini di fiducia dei cittadini. È principalmente questa la ragione per cui si rende necessario un regime transitorio atto a garantire la continuità di tale organo giudiziario.

77. Non trovo convincente l'argomento della Polonia secondo cui, per quanto riguarda i giudici nominati sotto la vigenza di un precedente regime che prevedeva un'età per il pensionamento inferiore a 65 anni, il principio di inamovibilità dei giudici non risulta compromesso. Come indica la Commissione, tale affermazione ignora il fatto che il mandato di tali giudici era stato esteso fino al raggiungimento dell'età pensionabile di 70 anni dalla legge del 2002 sulla Corte suprema e che, poi, i provvedimenti controversi vi hanno posto fine anticipatamente.

78. Inoltre, sebbene i provvedimenti controversi siano stati applicabili per un periodo di circa nove mesi, dal 3 aprile 2018 al 1° gennaio 2019, data in cui è entrata in vigore la legge del 21 novembre 2018, all'epoca della loro adozione non vi era indicazione del fatto che tali provvedimenti fossero concepiti come disposizioni temporanee. L'adozione della legge del 21 novembre 2018 è stata apparentemente determinata dall'ordinanza di provvedimenti provvisori emanata dalla Corte (v. paragrafi da 16 a 21 delle presenti conclusioni) [55].

79. Anche qualora, come afferma la Polonia, si ritenesse che l'obiettivo dei provvedimenti controversi sia quello di uniformare l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema all'età pensionabile generalmente prevista, è pacifico che detti provvedimenti sono stati applicati retroattivamente a tutti i giudici in carica, senza che siano state poste in essere forme di tutela con misure atte a garantire

54 Sentenze del 27 febbraio 2018, ASJP, EU:C:2018:117, C-64/16, punti da 46 a 51, e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 67.

55 V. Studio del Parlamento europeo, *The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values*, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione dei Diritti dei cittadini e degli affari costituzionali, 2019, PE 608.856, pag. 25.

l'inamovibilità dei giudici. Come illustrato dalla giurisprudenza della Corte, anche se gli Stati membri sono competenti ad adeguare l'età pensionabile dei giudici in considerazione dei mutamenti economici e sociali, essi devono agire in tal senso senza compromettere l'indipendenza e l'inamovibilità dei giudici in violazione dei loro obblighi in forza del diritto dell'Unione.

80. In particolare, la sentenza Commissione/Ungheria [56] aveva ad oggetto un procedimento per inadempimento contro l'Ungheria, cui veniva imputata una violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, avendo adottato misure che abbassavano l'età per il pensionamento dei giudici, dei procuratori e dei notai da 70 a 62 anni. La Corte ha affermato che le misure controverse in tale causa comportavano una disparità di trattamento fondata direttamente sull'età e quindi ha proceduto a valutare se le stesse potessero essere giustificate da una finalità legittima e se fossero proporzionate ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva medesima. Su questa base la Corte, attingendo dalla sua precedente giurisprudenza, compresa la sentenza Fuchs e Köhler [57], ha sostenuto che gli obiettivi invocati dall'Ungheria, tra cui quello di uniformare il limite di età per il pensionamento obbligatorio nel settore pubblico, erano legittimi, ma ha ritenuto che le misure considerate fossero sproporzionate.

81. A titolo di confronto, la causa Commissione/Ungheria [58] riguardava un inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 95/46/CE [59], in ragione del fatto che l'Ungheria aveva posto fine anticipatamente al mandato del garante della protezione dei dati compromettendone quindi l'indipendenza in violazione dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva medesima. Nella sua sentenza, la Corte ha ribadito che, qualora fosse consentito ad uno Stato membro porre fine al mandato di un'autorità di controllo prima del relativo termine inizialmente previsto, la minaccia di una tale cessazione anticipata potrebbe condurre ad una forma di «obbedienza anticipata» al potere politico in capo alla stessa, incompatibile con il requisito di indipendenza. La Corte ha respinto l'argomento dell'Ungheria secondo cui le modifiche istituzionali del sistema di protezione dei dati costituivano una ragione oggettiva tale da giustificare la cessazione anticipata del mandato, sottolineando che tali cambiamenti devono essere *organizzati* in modo da rispettare il requisito di indipendenza stabilito dal diritto dell'Unione e, sebbene gli Stati membri siano liberi di adottare o di modificare il modello istituzionale, essi devono fare in modo di non compromettere l'indipendenza dell'autorità.

82. Come illustrato dalla precedente causa Commissione/Ungheria [60], concernente l'età per il pensionamento dei giudici, in linea con la sentenza Fuchs e Köhler, la Corte ha considerato legittimi determinati obiettivi relativi all'armonizzazione dell'età pensionabile nel contesto specifico definito dalla direttiva 2000/78 rispetto al divieto di discriminazioni basate sull'età. Tuttavia, nella sentenza Commissione/Ungheria [61], riguardante la destituzione anticipata del garante della protezione dei dati, la Corte non ha consentito che tali obiettivi diminuissero l'indipendenza delle autorità di controllo nazionali ai sensi del diritto dell'Unione. Tale ragionamento è altrettanto valido nel caso dell'indipendenza dei giudici. Esso può anche essere dedotto dal fatto che la Corte considera l'indipendenza del potere giudiziale «inerente» a una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [62].

83. Per i suesposti motivi la prima censura sollevata dalla Commissione deve ritenersi fondata.

56 Sentenza del 6 novembre 2012, C-286/12, EU:C:2012:687, punti da 54 a 81.

57 Sentenza del 21 luglio 2011, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, in particolare, punto 50.

58 Sentenza dell'8 aprile 2014, Commissione/Ungheria, C-288/12, EU:C:2014:237, punti 54, 59 e 60. Il corsivo è mio.

59 Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31) attualmente abrogata dal regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).

60 Sentenza del 6 novembre 2012, C-286/12, EU:C:2012:687.

61 Sentenza dell'8 aprile 2014, C-288/12, EU:C:2014:237.

62 Sentenza del 27 febbraio 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 40 e 41.

2. Sulla seconda censura

84. Con la seconda censura, la Commissione deduce che l'articolo 37, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 111, paragrafi 1 e 1 bis, della legge sulla Corte suprema, e la legge di modifica del 10 maggio 2018, violano il principio di indipendenza del potere giudiziario, poiché il potere discrezionale del Presidente della Repubblica di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema nel momento in cui raggiungono l'età per il pensionamento abbassata consente allo stesso di esercitare influenza sulla Corte suprema e sui suoi giudici. A sostegno della sua censura, la Commissione adduce principalmente che la decisione del Presidente della Repubblica non è soggetta a criteri vincolanti né a controllo giurisdizionale, che neppure il parere del Primo Presidente o del CNM vincola il Presidente della Repubblica, e che il suo obbligo di richiedere un parere al CNM non elimina il suo eccessivo potere discrezionale, poiché tale parere si basa su criteri generali e non è per lui vincolante.

85. La Polonia sostiene che non sussiste alcuna violazione dell'indipendenza del potere giudiziario, tenuto conto, in particolare, del ruolo del Presidente della Repubblica quale custode della Costituzione polacca e del sistema di garanzie dell'indipendenza del potere giudiziario nel diritto polacco.

86. Conformemente ai requisiti di indipendenza del potere giudiziario, che gli Stati membri devono soddisfare in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la nozione di indipendenza presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni [63].

87. Siffatti requisiti rappresentano la dimensione esterna del principio di indipendenza del potere giudiziario, che, come la Corte ha sottolineato, implica l'esistenza di disposizioni – relative, in particolare, alla composizione dell'organo e alla nomina, alla durata delle funzioni, alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri – che consentano di «fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità del detto organo rispetto a elementi esterni ed alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti» [64].

88. Richiamo inoltre i principi esposti in precedenza, elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'elemento oggettivo del principio di indipendenza del potere giudiziario richiede l'esistenza di garanzie sufficienti ad escludere qualsiasi legittimo dubbio sull'indipendenza e sull'imparzialità dell'organo e a garantire l'apparenza di indipendenza (v. paragrafo 71 delle presenti conclusioni).

89. Nella presente causa, la Commissione ha sufficientemente dimostrato che i provvedimenti controversi violano i requisiti di indipendenza del potere giudiziario, poiché sono idonei ad esporre la Corte suprema e i suoi giudici a interventi esterni e a pressioni da parte del Presidente della Repubblica in occasione dell'estensione iniziale e del rinnovo del mandato di questi ultimi, pregiudicando l'indipendenza oggettiva di tale organo giudiziario e influenzando il giudizio e le decisioni indipendenti dei giudici. Ciò vale a maggior ragione ove si consideri che il requisito di presentare una domanda al Presidente della Repubblica per ottenere un'estensione dell'età di pensionamento si accompagna a una riduzione di quest'ultima [65].

63 Sentenze del 27 febbraio 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 44, e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 66.

64 V. sentenza del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 53.

65 Le misure controverse sono state anche ritenute contrarie alle norme europee e internazionali sull'indipendenza del potere giudiziale. V., ad esempio, Ufficio del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) del Consiglio d'Europa, Rapportosull'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario negli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 2017, 7 febbraio 2018, CCJE-BU(2017)11, punto 158; nonché Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Relazione del relatore speciale, cit. alla nota 54, punto 56.

90. La Polonia ha riconosciuto che il diniego di autorizzazione, da parte del Presidente della Repubblica, di una proroga del mandato di un giudice della Corte suprema al di là dell'età pensionabile non è soggetto a controllo giurisdizionale.

91. Indipendentemente dagli argomenti della Polonia relativi alle prerogative del Presidente della Repubblica secondo la Costituzione polacca, al sistema di garanzie dell'indipendenza del potere giudiziario sancito dal diritto polacco e ai criteri presi in considerazione dal CNM nel formulare il proprio parere, secondo le previsioni dell'articolo 37, paragrafo 1 ter, della legge sulla Corte suprema, tali argomenti non sono sufficienti a dissipare l'impressione di una mancanza di indipendenza oggettiva della Corte suprema derivante dai provvedimenti controversi e, in particolare, dalla mancata previsione di criteri vincolanti in tali provvedimenti, come indicato dalla Commissione.

92. Circa il ruolo del CNM, è pacifico che il parere di quest'ultimo non ha carattere vincolante. A prescindere dalla sua composizione, il ruolo del medesimo non può in alcun modo eliminare l'impressione di un'eccessiva ampiezza dei poteri del Presidente della Repubblica.

93. Inoltre, gli argomenti della Polonia basati sulle normative degli altri Stati membri e sulla Corte di giustizia dell'Unione europea non sono convincenti. Come indicato dalla Commissione, i regimi degli altri Stati membri non sono comparabili con la situazione della Polonia, in quanto operano in diversi contesti giuridici, politici e sociali e, in ogni caso, ciò non ha alcuna incidenza sull'inadempimento della Polonia relativo ai propri obblighi. Il riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea è parimenti irrilevante, poiché non vi sono discussioni sulla modifica delle regole relative all'età per il pensionamento dei giudici di tale Corte, e, per di più, fuori luogo, poiché detta Corte si colloca ad un livello sovranazionale, il che comporta un regime diverso dalla classica separazione tripartita dei poteri negli Stati membri [66].

94. Per i suesposti motivi, la seconda censura sollevata dalla Commissione deve ritenersi fondata.

95. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la Corte dovrebbe dichiarare che, abbassando l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema nominati alla Corte medesima prima del 3 aprile 2018 e conferendo al Presidente della Repubblica di Polonia il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema, la Repubblica di Polonia ha violato i principi di inamovibilità e di indipendenza dei giudici e, di conseguenza, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

VII. Sulle spese

96. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

97. Conformemente alla soluzione da me proposta, sebbene le censure formulate dalla Commissione debbano essere respinte in quanto irricevibili nella misura in cui si basano sull'articolo 47 della Carta, entrambe devono essere accolte nella misura in cui si fondano sull'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Repubblica di Polonia è rimasta soccombente, quest'ultima deve essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle della Commissione.

98. In conformità dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, a norma del quale le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico, occorre decidere che le spese dell'Ungheria resteranno a suo carico.

66 V. Kosař, D. «Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe», German Law Journal, Vol. 19, 2018, pagg. 1567 e 1596.

VIII. Conclusione

99. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che, abbassando l'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema e applicando tale abbassamento dell'età per il pensionamento ai giudici nominati alla Corte suprema prima del 3 aprile 2018, e conferendo al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte suprema, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE:

2) respingere il ricorso quanto al resto;

3) condannare la Repubblica di Polonia a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle della Commissione;

4) condannare l'Ungheria a farsi carico delle proprie spese.