

# BlogDUE

L'azione di annullamento proposta dalle associazioni giudiziarie contro la decisione del Consiglio di approvare il PNRR di Varsavia

Miriana Lanotte (Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea - Università Alma Mater di Bologna) – 26 ottobre 2022

SOMMARIO: 1. L'azione di annullamento contro l'approvazione del PNRR polacco: il contesto. – 2. I motivi fondanti il ricorso. – 3. L'atto impugnato e la legittimazione attiva. – 4. Conclusioni.

1. Il 28 agosto 2022 le quattro principali associazioni giudiziarie che rappresentano i giudici in Europa, con il supporto accademico del gruppo *The good Lobby Profs*, hanno avviato un'azione in annullamento contro la [decisione di esecuzione](#) del Consiglio – adottata ai sensi del [regolamento \(UE\) 2021/241](#) che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza – di approvare il [PNRR polacco](#) (si veda, T. SHIPLEY, *European Judges v Council: the European judiciary stands up for the rule of law*, in *eulawlive.com*, 30 August 2022). Quest'ultimo era stato bloccato dalla Commissione (il 3 maggio 2021) a causa dell'incompatibilità delle riforme giudiziarie di Varsavia – relative alla Sezione disciplinare della Corte suprema e al regime disciplinare dei giudici – con il diritto europeo (in particolare, con gli artt. 2 e 19 TUE, 47 CDFUE, 267 TFUE) e, di conseguenza, con le pietre miliari e gli obiettivi previsti per ottenere i finanziamenti.

Benché la Polonia continuasse a non rispettare le misure provvisorie ingiunte dalla Vicepresidenza della Corte (ordinanza del 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, [Commissione c. Polonia](#)), alle quali è seguita anche la condanna al pagamento di una penalità di mora di un milione di euro al giorno (ordinanza del 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, [Commissione c. Polonia](#)), l'accordo politico raggiunto condizionava l'approvazione dei fondi da parte del Consiglio e della Commissione all'impegno da parte di Varsavia di risolvere le criticità relative al suo sistema giudiziario.

Invero, la Commissione ha approvato il piano polacco (il [2 giugno 2022](#)) – senza il consenso di alcuni commissari tra cui i due vice-presidenti, Timmermans e Vestager – sebbene la Polonia abbia apportato modifiche solo “cosmetiche” al proprio ordinamento giudiziario (J. SAWICKI, [Le milestones della Commissione europea sull'indipendenza dei giudici: presupposto per migliorare le condizioni della rule of law o misure puramente cosmetiche?](#), in *Nomos*, n. 2, 2022) e nonostante la timida “minaccia” del Parlamento europeo

di adottare una mozione di censura (A. ALEMANNI, [Censuring von der Leyen's Capitulation on the Rule of Law](#), in *verfassungsblog.de*, 8 June 2022).

Inoltre, nei giorni immediatamente successivi, anche il Consiglio (il 17 giugno 2022) – non all'unanimità per la sola astensione del Paesi Bassi – ha valutato positivamente il PNRR polacco, in spregio all'esortazione del Parlamento, (attraverso la [risoluzione](#) del 9 giugno 2022) di non approvare il PNRR polacco fino a che non fosse stato garantito il rispetto del diritto e dei valori dell'UE.

Laddove le istituzioni europee si sono dimostrate incapaci di agire, o meglio, di rispondere in maniera decisa e coordinata al deterioramento dello Stato di diritto, il tentativo audace della società civile, in particolare delle quattro maggiori associazioni di giudici europei, potrebbe, invece, risultare "provvidenziale" (M. GERSDORF, M. PILICH, *Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n. 3, 2020, pp. 345-378), sempre che il Tribunale ritenga il ricorso ricevibile.

Nel prosieguo si tenterà quindi di esaminare – pur non essendo ancora disponibile la copia del ricorso, ma solo [il comunicato stampa](#) del gruppo accademico che vi ha lavorato – alcuni dei punti nodali dell'azione di annullamento proposta, con particolare riguardo: *i*) ai motivi di illegittimità della decisione di esecuzione del Consiglio (v. *infra* 2) – che si tratteranno per primi per ragioni espositive – e *ii*) ai legittimati attivi a proporre il ricorso in annullamento (v. *infra* 3).

**2.** Le associazioni giudiziarie lamentano – è questo il motivo principale del ricorso che si evince dal comunicato di cui sopra – che la decisione di esecuzione del Consiglio si pone in violazione di legge, e più precisamente in violazione delle sentenze dei giudici di Lussemburgo sull'indipendenza della magistratura.

In particolare, posto che l'introduzione contemporanea in Polonia delle diverse riforme legislative ha comportato una discontinuità strutturale che non consente più di salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità della giustizia e una regressione della Polonia dal punto di vista del rispetto dei valori, la Corte, nell'ultima sentenza di infrazione (sentenza della Corte del 15 luglio 2021, causa C-791/19, [Commissione c. Polonia](#)), ha definito a quali condizioni la Polonia avrebbe dovuto allineare il sistema giudiziario agli *standard* dell'UE (L. PECH, [Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ's infringement ruling in Case C-791/19 \(disciplinary regime for judges\) and order in Case C-204/21 R \(muzzle law\)](#), in *verfassungsblog.de*, 20 July 2021). I problemi urgenti da risolvere erano (e sono tutt'ora): *i*) la mancata indipendenza della Camera disciplinare della Corte Suprema derivante dal sistema di nomina dei giudici che la componevano; *ii*) la politicizzazione della KRS (Consiglio superiore della magistratura) causata dalla riforma in forza della quale si prevede che 23 dei suoi 25 membri siano nominati dalle autorità legislative ed esecutive; *iii*) gli illegittimi

provvedimenti di sospensione dei giudici polacchi e la mancata reintegrazione di questi ultimi.

Invero, la risposta di Varsavia, accettata e ritenuta adeguata rispetto agli obiettivi del regolamento che istituisce la ripresa e la resilienza, non risolve nessuna di queste criticità, anzi ne amplifica gli effetti.

In primo luogo, se, da una parte, è vero che il legislatore polacco ha sciolto la Sezione disciplinare considerata non indipendente, dall'altra, si deve evidenziare come essa – con la legge di riforma redatta a giugno – abbia previsto l'istituzione di una Sezione di responsabilità professionale composta, anche in questo caso, in modo tale da ammettere ancora un'elevata influenza della politica. In altre parole, cambia il nome ma non la sostanza (W. SADURSKI, [\*The European Commission Cedes its Crucial Leverage vis-à-vis the Rule of Law in Poland\*](#), in [\*verfassungsblog.de\*](#), 6 June 2022).

A ciò si aggiunge che, secondo le disposizioni del piano di recupero, la condizione per ricevere i primi pagamenti non è la reintegrazione dei giudici sospesi, ma concedere la possibilità di avere un riesame dei loro casi da parte di un tribunale che soddisfi gli standard dell'UE, con una prima udienza entro tre mesi dalla richiesta di riesame ([\*European Judges Challenge EU Decisione to Greenlight Poland's Recovery Plan\*](#), in [\*wyborcza.pl\*](#)). In altre parole, i giudici polacchi, sottoposti a procedimenti disciplinari per aver violato divieti (quali, contestare la illegittimità dei procedimenti di nomina dei giudici e, attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, le riforme dell'ordinamento giudiziario) che, invero, minano la loro stessa libertà di pensiero e illegittimamente sospesi da una Sezione disciplinare considerata non indipendente, per essere reintegrati devono anche affrontare un ulteriore procedimento, questa volta di revisione, il cui oggetto sarà la legittimità o meno del provvedimento disciplinare. Ne consegue che – non per semplificare ma per descrivere l'effetto paradossale della decisione del Consiglio – le sanzioni disciplinari emesse nei confronti dei giudici e usate dal governo per esercitare il controllo politico sull'attività giurisdizionale invece di essere annullate (con l'effetto di reintegrare i giudici) devono essere ulteriormente riesaminate attraverso una procedura lunga e non immediata e dall'esito dubbio.

Inoltre, a questo si collega un ulteriore profilo critico: la “legge museruola” è ancora in vigore nell'ordinamento polacco e non è nell'intenzione del legislatore nazionale modificarla. Pertanto, i giudici che decideranno sul riesame dei colleghi illegittimamente sospesi potrebbero essere, a loro volta, passibili di sanzioni disciplinari. Il problema, dunque, persiste e assume una dimensione ancora più estesa.

Il quadro complesso che emerge dagli elementi sinora rappresentati conferma quanto sostenuto dalle associazioni giudiziarie, ovverosia che la decisione di esecuzione del Consiglio non rispetta il contenuto delle sentenze della Corte, che, invero, dovrebbero essere osservate integralmente e senza ritardo e non dovrebbero essere oggetto di negoziazione da parte né della Commissione né, tantomeno, del Consiglio.

Come affermato dalla Corte di giustizia (sentenza della Corte del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, [Polonia c. Parlamento e Consiglio](#), punto 145) preservare lo Stato di diritto rappresenta un obbligo per gli Stati membri, ma anche per le stesse istituzioni dell'Unione. Si tratta di una operazione che non può esser svolta da una singola istituzione, ma necessita di una collaborazione tra le istituzioni appartenenti ai diversi livelli nazionali e sovranazionali (sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, [Associação Sindical dos Juízes Portugueses](#), punto 34. Sul principio di leale cooperazione, si legga F. CASOLARI, [Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione dell'Unione ai tempi della crisi](#), Napoli, 2020, p. 1 ss.). Se ne deduce che anche le singole istituzioni europee sono vincolate al rispetto degli obblighi dello Stato di diritto e non possono (o non dovrebbero) poter adottare atti contrari a tale valore. Seguendo questo ragionamento, si dovrebbe dedurre che la Commissione e il Consiglio, approvando il PNRR, nonostante i ripetuti attacchi al valore dell'indipendenza della magistratura, oltre a violare le sentenze dei giudici di Lussemburgo, hanno fornito un contributo attivo e significativo al deterioramento dello Stato di diritto da parte della Polonia. Tale concorso non può (dovrebbe) essere giustificato dal largo margine di discrezionalità di cui le istituzioni godono nella realizzazione dei loro compiti. Ciò si tradurrebbe nella prevalenza delle ragioni politiche sull'obbligo giuridico, gravante su tutti gli attori nazionali e sovranazionali, di rispettare i valori di cui all'art. 2 TUE.

Qualora il ricorso dovesse essere accolto, spetterà alla Corte il delicato e non semplice compito – posto che si tratta di un controllo particolarmente invasivo sull'azione del Consiglio (ma anche della Commissione) – di verificare la conformità della decisione di esecuzione con il diritto dell'Unione (e, in particolare, con la sua stessa giurisprudenza) attraverso l'analisi dei presupposti di fatto, nonché, delle ragioni (evidentemente politiche e non giuridiche) che hanno determinato l'adozione dell'atto. Questo rappresenta un profilo di particolare interesse, perché consentirebbe alla Corte di affermare che esistono obblighi, derivanti dall'art. 2 TUE, che restringono o annullano del tutto la discrezionalità delle istituzioni nell'esercizio della loro attività. Se così fosse ci sarebbe da chiedersi se siffatto ragionamento possa, *mutatis mutandis*, estendersi o meno anche ad altri casi in cui le istituzioni godono di discrezionalità, si pensi alle procedure di infrazione quando la posta in gioco è l'inadempimento dei valori di cui all'art. 2 TUE o ancora alla mancata votazione del Consiglio delle procedure *ex art. 7 TUE* avviate ormai da tempo. (G. DI FEDERICO, [Waiting for Godot: Ursula von der Leyen's statements on the Italian elections and the Union's toolbox against rule of law backsliding in Member States](#), in *verfassungsblog.de*, 13 October 2022).

3. Sulla possibilità di impugnare l'atto in questione *nulla quaestio*, considerando che la decisione di esecuzione del Consiglio costituisce un atto che, nell'ordinamento europeo – attento ad assicurare tutela giurisdizionale in relazione a tutti gli atti dell'Unione produttivi di effetti giuridici (in dottrina, si veda *ex multis*, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*

dell'Unione europea, Torino, 2009, pp. 109-122; A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 45 ss., R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 293-323) – rientra tra quelli impugnabili ex art. 263, par. 4, TFUE (“atti legislativi, nonché gli atti adottati dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri”).

Si osserva, inoltre, che non dovrebbe costituire motivo di annullamento la circostanza che la deroga alla competenza (a adottare atti di esecuzione) della Commissione in favore del Consiglio è stata motivata in virtù della necessità di garantire condizioni uniformi di attuazione del regolamento che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza (considerando n. 69 del regolamento (UE) 2021/241). La motivazione sottostante alla deroga seppure espressa in modo sintetico può dirsi chiara nell'intento di assicurare l'uniforme realizzazione degli effetti e dei benefici derivanti dalle misure straordinarie di sostegno messe in campo dall'Unione per far fronte alla crisi sanitaria.

In relazione ai soggetti legittimati attivi, invece, ci si deve chiedere se le associazioni giudiziarie dei giudici europei (causa T-532/22, *Association of European Administrative Judges c. Consiglio*; causa T-531/22, *International Association of Judges c. Consiglio*; causa T-533/22, *Rechters voor Rechters c. Consiglio*) siano soggetti legittimati a proporre il ricorso in annullamento dell'approvazione del PNRR polacco, a quali condizioni e se queste ultime siano effettivamente soddisfatte.

Preliminarmente, le associazioni giudiziarie possono astrattamente proporre ricorso in annullamento posto che esse sono qualificate dal diritto dell'Unione europea come persone giuridiche e che tale *status* prescinde da quello riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale di provenienza (sentenza della Corte dell'8 ottobre 1974, causa 175/73, *Union syndicale e a. c. Consiglio*).

Il secondo passaggio è però quello di verificare il rispetto delle regole sul *locus standi* (C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021), ovvero se l'atto riguarda direttamente e individualmente le associazioni (sentenza della Corte del 15 luglio 1963, causa 25/62, [Plaumann](#)), tenendo presente che tali requisiti sono interpretati in modo restrittivo, soprattutto quando il ricorrente è un'associazione (P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1906 ss.). Tanto è vero che i tribunali dell'UE hanno costantemente negato la legittimazione ad agire a diversi tipi di richiedenti, tra cui le associazioni di commercianti (ordinanza del 21 febbraio 1995, causa T-117/94, [Associazione Agricoltori della Provincia Di Rovigo e al. c. Commissione](#)), le ONG ambientaliste (sentenza del 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, [Greenpeace International c. Commissione](#); sentenza del 25 marzo 2021, C-565/19 P, [Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio](#)) (si veda I. ANRÒ, [Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del regolamento Aarhus: nuove vie verso](#)

la Corte di Giustizia dell'Unione europea?, in *federalismi.it*, n. 11, 2022, pp. 1-30), e, da ultimo, le ONG che difendono e rappresentano persone con disabilità (ordinanza del 15 aprile 2022, causa C-622/20 P, [Validity and Center for Independent Living c. Commissione](#); ordinanza del 2 settembre 2020, causa T-613/19, [ENIL Brussels Office e al., c. Commissione](#)), a causa della insussistenza dei citati requisiti richiesti.

Come noto, un richiedente è direttamente interessato da un atto dell'UE quando i suoi effetti in capo a quest'ultimo si realizzano in conseguenza diretta dell'emanazione dell'atto stesso e indipendentemente da interventi ulteriori di altri soggetti. Nel caso di specie, la decisione di esecuzione (ai *consideranda* nn. 19, 44, 45 e 46) prevede che il piano polacco intende migliorare la situazione dei giudici (oggetto di decisioni della Camera disciplinare della Corte suprema polacca nelle cause disciplinari e in quelle relative all'immunità giudiziaria), consentendo la loro reintegrazione *in esito a procedimenti di revisione della nuova Camera*. Dunque, posto che l'atto del Consiglio stabilisce non l'immediata reintegrazione dei giudici illegittimamente sospesi – come richiesto dalla Corte di giustizia – ma una procedura di riesame dei provvedimenti disciplinari, è evidente come questo incida direttamente sulla situazione dei magistrati polacchi, determinandone un ulteriore aggravamento.

Invece, il requisito dell'individualmente interessato è integrato – come noto – quando il provvedimento colpisce il soggetto a causa di alcune caratteristiche che gli sono proprie o di circostanze in cui si differenzia da tutte le altre persone e che, in virtù di tali fattori, lo distinguono individualmente proprio come nel caso del destinatario. In particolare, secondo la giurisprudenza europea (ordinanza del 30 settembre 1997, causa T-122/96, [Federolio c. Commissione](#)) sussisterebbe un interesse individuale in capo all'associazione quando: *a*) una disposizione di legge concede all'associazione una serie di diritti procedurali; *b*) l'associazione rappresenta gli interessi dei suoi membri, che sarebbero a loro volta legittimati a intentare un'azione legale; *c*) gli interessi dell'associazione sono toccati, e in particolare per la sua posizione di negoziatore, dall'atto dell'UE in questione.

La situazione delle associazioni giudiziarie europee sembrerebbe rientrare nell'ipotesi *b*) summenzionata, in quanto alcuni dei giudici polacchi sono stati colpiti nella loro qualità soggettiva di giudici per aver posto condotte vietate dalla attuale “legge bavaglio”. Tale circostanza li distingue e li differenzia dagli altri giudici. Più nello specifico, le associazioni giudiziarie europee rappresenterebbero sì un interesse diffuso, ovverosia il rispetto del principio dell'indipendenza e imparzialità del potere giudiziario – che costituisce, inoltre, il requisito essenziale per garantire la cooperazione tra i giudici europei e per utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale –, ma rappresentano, altresì, l'interesse particolare di quei giudici polacchi che, si sono visti negare le loro stesse garanzie e sarebbero, dunque, legittimati ad intentare una azione legale. Molti di questi, tra l'altro, hanno anche avviato un ricorso dinnanzi alla Corte di Strasburgo che ha ripetutamente sancito la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU (si pensi, tra gli altri, al recentissimo caso

[Zurek c. Polonia](#) in cui il giudice Zurek, portavoce del Consiglio nazionale della magistratura, dopo aver criticato le riforme giudiziarie adottate da Varsavia è stato rimosso prima della scadenza del suo mandato).

Un'obiezione che si potrebbe sollevare è che le associazioni giudiziarie che hanno proposto il ricorso rappresentano i giudici europei e non solo i giudici polacchi. Questo elemento potrebbe indurre il Tribunale a sostenere che non sia possibile individuare i soggetti privati e che, dunque, le associazioni non possono pretendere di essere individualmente interessate se i loro membri non lo sono. A questo si può obiettare che la giurisprudenza di Lussemburgo afferma che il ricorso è ricevibile anche nel caso in cui l'associazione rappresenti gli interessi di una parte dei membri (i quali, a loro volta, devono essere legittimati ad agire) e non necessariamente di tutti (sentenza della Corte del 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, [Commissione c. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum e V.](#)).

Anche il profilo della legittimazione attiva, in caso di accoglimento del ricorso, rappresenta, dunque, un punto di particolare interesse perché il Tribunale potrebbe o confermare *Plaumann*, qualora i ricorrenti siano riusciti a dimostrare entrambi i requisiti o, in caso contrario, potrebbe discostarsi e allargare le maglie del *test*, magari proprio in considerazione della singolarità del caso in esame.

4. È evidente che, per i profili peculiari – e non sono gli unici – che si è cercato di tratteggiare, il ricorso delle associazioni giudiziarie rappresenta un'azione inedita dall'esito assolutamente non prevedibile.

La questione relativa alla legittimazione attiva è sicuramente il primo scoglio da superare per l'accoglimento del ricorso e a questo proposito merita una riflessione il fatto che, forse, un altro ricorrente avrebbe potuto impugnare la decisione del Consiglio. Sarebbe stato più semplice e anche coerente con l'atteggiamento mostrato finora, che il ricorso fosse proposto dal Parlamento europeo, che in quanto ricorrente privilegiato, non avrebbe dovuto dimostrare alcunché (A. JAKAB, [Three misconceptions about the EU rule of law crisis](#), in *verfassungsblog.de*, 17 October 2022).

Sennonché, il Tribunale, nello statuire la ricevibilità o meno del ricorso, dovrebbe tenere in debita considerazione due elementi. Il primo è l'impossibilità dei singoli giudici di esperire ulteriori rimedi, se non, previo esaurimento dei ricorsi interni, quello del ricorso alla CEDU; il secondo è il fatto che la Corte di Strasburgo – dinnanzi alla quale sono ormai pendenti più di ottanta ricorsi – ha già emesso una serie di decisioni definitive (tra le altre, sentenze della Corte EDU del 7 maggio 2021, ric. n. 4907/18, [Xero Flor c. Polonia](#); del 22 luglio 2021, ric. n. 43447/19, [Reczkowicz c. Polonia](#); del 15 marzo 2022, ric. n. 43572/18, [Jan Grzęda c. Polonia](#)) e di misure provvisorie (tra le altre, sentenza della Corte EDU, ric. n. 18001/22, [Stępa contro Polonia](#), e da ultimo, il 18 ottobre 2022, nel caso *Zurek*, ricorsi n. 36137/22 e n. 41885/22) al fine di tutelare i giudici polacchi e il principio di indipendenza e imparzialità della magistratura.

L'auspicio è che il ricorso risulti ricevibile e che la Corte di giustizia, in linea con quanto già statuito dalla Corte EDU, possa continuare a costituire un attore chiave della lotta al deterioramento dello Stato di diritto.