Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

5 febbraio 2025 *

«Diritto delle istituzioni – Mancata esecuzione parziale di un'ordinanza della Corte che dispone un'ingiunzione provvisoria nell'ambito di un ricorso per inadempimento da parte di uno Stato – Penalità – Recupero di crediti mediante compensazione – Articolo 101, paragrafo 1, e articolo 102 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 – Competenza del Tribunale»

Nelle cause T-830/22 e T-156/23,

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna e S. Żyrek, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da O. Verheecke, J. Estrada de Solà e K. Herrmann, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto da A. Marcoulli, presidente, J. Schwarcz, V. Tomljenović, W. Valasidis (relatore) e L. Spangsberg Grønfeldt, giudici,

cancelliere: M. Zwozdziak-Carbonne, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento, segnatamente, nella causa T-156/23:

– l'eccezione di incompetenza sollevata dalla Commissione con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 giugno 2023;

– le osservazioni della Repubblica di Polonia sull'eccezione di incompetenza depositate presso la cancelleria del Tribunale il 24 luglio 2023;

– l'ordinanza di riunione dell'eccezione di incompetenza al merito del 25 ottobre 2023,

in seguito all'udienza del 3 luglio 2024,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il polacco.

Sentenza

1 Con i suoi ricorsi ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la Repubblica di Polonia chiede l'annullamento delle decisioni della Commissione europea del 12 ottobre e del 23 novembre 2022, nella causa T-830/22, e del 13 gennaio 2023, nella causa T-156/23, di recupero mediante compensazione delle somme da essa dovute in forza della penalità giornaliera inflitta dal vicepresidente della Corte nell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), per i periodi compresi, da un lato, tra il 15 luglio e il 29 agosto 2022 e, dall'altro, tra il 30 agosto e il 28 ottobre 2022 (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni impugnate»).

Fatti

2 Ritenendo che, avendo adottato l'ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della legge sulla Corte suprema nonché di altre leggi), del 20 dicembre 2019 (Dz. U. del 2020, posizione 190), la Repubblica di Polonia fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del diritto dell'Unione europea, la Commissione ha proposto, il 1º aprile 2021, un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte a norma dell'articolo 258, secondo comma, TFUE, che è stato registrato con il numero C-204/21.

3 Parallelamente, la Commissione ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori ai sensi dell'articolo 279 TFUE.

4 Con ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), la vicepresidente della Corte ha accolto tale domanda, ingiungendo alla Repubblica di Polonia, fino alla pronuncia della sentenza che pone fine al giudizio nella causa C-204/21, di sospendere sia l'applicazione di talune disposizioni nazionali introdotte dalla legge recante modifica della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della legge sulla Corte suprema nonché di altre leggi sia gli effetti delle decisioni dell'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare) del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) che hanno autorizzato l'avvio di un procedimento penale contro un giudice o il suo arresto. La vicepresidente della Corte le ha altresì ingiunto di comunicare alla Commissione, entro un mese dalla notifica dell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), tutte le misure adottate per conformarsi pienamente a detta ordinanza.

5 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 16 agosto 2021, la Repubblica di Polonia ha chiesto che fosse revocata l'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Tale domanda è stata respinta con ordinanza del 6 ottobre 2021, Polonia/Commissione (C-204/21 R, EU:C:2021:834).

6 Ritenendo che la Repubblica di Polonia non avesse adottato tutte le misure imposte dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), il 7 settembre 2021 la Commissione ha presentato una nuova domanda di provvedimenti provvisori, chiedendo che la Repubblica di Polonia fosse condannata a pagare una penalità giornaliera.

7 Con ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), il vicepresidente della Corte ha condannato la Repubblica di Polonia a pagare alla Commissione una penalità giornaliera pari a EUR 1 000 000 a decorrere dalla data di notifica di tale ordinanza

alla Repubblica di Polonia e fino al giorno in cui si sarebbe conformata agli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593) o, in mancanza, fino al giorno della pronuncia della sentenza che pone fine al giudizio nella causa C-204/21.

8 In assenza di informazioni che attestassero l'esecuzione da parte delle autorità polacche di tutti gli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), la Commissione ha contabilizzato un credito di importo pari a EUR 1 000 000 al giorno a partire dal 3 novembre 2021, data di notifica dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

9 Con lettera del 15 giugno 2022, la Repubblica di Polonia ha informato la Commissione che l'emanazione dell'ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sulla Corte suprema e di talune altre leggi), del 9 giugno 2022 (Dz. U., posizione 1259; in prosieguo: la «legge del 9 giugno 2022»), aveva consentito l'attuazione delle misure imposte dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), e che, di conseguenza, la Commissione non poteva più, a decorrere dalla data di entrata in vigore di detta legge, vale a dire il 15 luglio 2022, esigere il pagamento delle penalità giornaliere stabilite dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

10 Nella lettera del 20 luglio 2022 la Commissione ha ritenuto che, nonostante i progressi realizzati su talune questioni specifiche, la Repubblica di Polonia non si fosse pienamente conformata agli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

Procedimento per il pagamento del credito dovuto a titolo di penalità giornaliere per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 29 agosto 2022, corrispondente al debito contestato dalla Repubblica di Polonia nella causa T-830/22

11 Con lettere del 27 luglio e del 29 agosto 2022, la Commissione ha richiesto alla Repubblica di Polonia di pagare le diverse somme dovute a titolo di penalità giornaliere inflitte dalla Corte e le ha comunicato che, in mancanza di pagamento, avrebbe proceduto al loro recupero mediante compensazione, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, e dell'articolo 102 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

12 La Commissione ha poi intimato alla Repubblica di Polonia di pagare dette somme, maggiorate degli interessi di mora.

13 Con decisioni del 12 ottobre e del 23 novembre 2022, la Commissione ha informato la Repubblica di Polonia che intendeva compensare il suo debito totale pari a EUR 63 210 000 con vari crediti vantati dalla stessa nei confronti dell'Unione.

Procedimento per il pagamento del credito dovuto a titolo di penalità giornaliere per il periodo compreso tra il 30 agosto e il 28 ottobre 2022, corrispondente al debito contestato dalla Repubblica di Polonia nella causa T-156/23

14 Con lettere del 30 settembre e del 28 ottobre 2022, la Commissione ha richiesto alla Repubblica di Polonia di pagare le varie somme dovute a titolo di penalità giornaliere inflitte dalla Corte.

15 La Commissione ha poi intimato alla Repubblica di Polonia di pagare dette somme, maggiorate degli interessi di mora.

16 Con decisione del 13 gennaio 2023, la Commissione ha informato la Repubblica di Polonia che intendeva compensare il suo debito di importo totale pari a EUR 60 270 027,40 con un credito vantato dalla stessa nei confronti dell'Unione in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

Fatti successivi alla presentazione dei ricorsi

17 Il 10 marzo 2023, ritenendo che l'entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022 costituisse un mutamento di circostanze, la Repubblica di Polonia ha chiesto alla Corte di revocare o, in subordine, di modificare l'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), ai sensi dell'articolo 163 del regolamento di procedura della Corte.

18 Con ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), l'importo della penalità stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), è stato ridotto a EUR 500 000 al giorno a decorrere dalla data di firma di detta ordinanza.

19 Con sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442), la Corte ha accolto il ricorso proposto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e ha accertato gli inadempimenti della Repubblica di Polonia.

Conclusioni delle parti

20 La Repubblica di Polonia chiede che il Tribunale voglia:

– annullare le decisioni impugnate;

– in subordine, e a seguito dell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), annullare parzialmente le decisioni impugnate, nei limiti in cui riguardano il 50% dei crediti compensati;

– condannare la Commissione alle spese.

21 La Commissione chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– respingere i ricorsi in quanto proposti dinanzi ad un giudice non competente a statuire su di essi;

– in subordine, respingere i ricorsi in quanto infondati;

– condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

In diritto

22 Sentite le parti in udienza a tal riguardo, il Tribunale decide di riunire le presenti cause ai fini della sentenza, conformemente all'articolo 68, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

Sulla competenza del Tribunale

23 La Commissione eccepisce l'incompetenza del Tribunale a conoscere dei presenti ricorsi. Sostiene che i ricorsi di annullamento, sebbene siano diretti contro decisioni di compensazione della Commissione, non riguardano le condizioni formali per la compensazione degli importi previste dall'articolo 101, paragrafo 1, e dall'articolo 102 del regolamento finanziario, bensì mirano, in realtà, a che il Tribunale stabilisca se, dopo l'entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022, sia continuato a sorgere un debito in forza della penalità giornaliera pari a EUR 1 000 000 stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

24 La Commissione deduce che l'esame dei ricorsi equivarrebbe, per il Tribunale, a valutare se la Repubblica di Polonia abbia eseguito, mediante la legge del 9 giugno 2022, i provvedimenti provvisori che le sono stati imposti con l'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), nell'ambito di un procedimento di ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Orbene, secondo la Commissione, dalle disposizioni del Trattato FUE discende che qualsiasi valutazione dell'esecuzione dei provvedimenti provvisori rientra nella competenza esclusiva del giudice dei procedimenti sommari. In udienza, in risposta a un quesito del Tribunale, la Commissione ha sostenuto che la deroga alla competenza applicabile ai ricorsi relativi alla mancata esecuzione di una sentenza della Corte pronunciata ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE si applicava, per analogia, al caso di specie.

25 La Repubblica di Polonia contesta gli argomenti della Commissione.

26 A tal riguardo, occorre ricordare che le competenze del Tribunale sono quelle elencate all'articolo 256 TFUE, come precisato dall'articolo 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dall'articolo 256, paragrafo 1, primo comma, prima frase, TFUE risulta che il Tribunale è competente a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui in particolare all'articolo 263 TFUE, ad eccezione di quelli che detto Statuto riserva alla Corte.

27 Inoltre, ai sensi dell'articolo 51, lettera c), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, sono di competenza della Corte, in deroga alla regola enunciata all'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, i ricorsi di annullamento previsti all'articolo 263 TFUE qualora siano proposti da uno Stato membro contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, secondo comma, o paragrafo 3, secondo comma, TFUE.

28 Nel caso di specie, si deve constatare che la Repubblica di Polonia chiede l'annullamento delle decisioni con le quali la Commissione ha compensato somme dovute da tale Stato membro a titolo di penalità inflitte dal giudice dei procedimenti sommari della Corte nell'ambito della competenza conferitagli dall'articolo 279 TFUE. Le penalità sono state quindi inflitte nell'ambito di un procedimento sommario accessorio a un ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

29 I presenti ricorsi, proposti ai sensi dell'articolo 263 TFUE, rientrano nella competenza del Tribunale in quanto le deroghe previste all'articolo 256 TFUE, come precisato dall'articolo 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, non si applicano nel caso di specie.

30 In particolare, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione in udienza, la deroga riguardante i ricorsi di annullamento contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, secondo comma, TFUE non è applicabile, per analogia, nel caso di specie. Infatti, in quanto deroga al principio generale della competenza del Tribunale ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 51, lettera c), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere interpretato restrittivamente.

31 Di conseguenza, l'eccezione di incompetenza sollevata dalla Commissione non è fondata e deve essere respinta.

Nel merito

Sul capo delle conclusioni, formulato in via principale, con cui si chiede l'annullamento integrale delle decisioni impugnate

32 A sostegno della sua domanda di annullamento integrale delle decisioni impugnate, la Repubblica di Polonia deduce un motivo unico, vertente sulla violazione degli articoli 101 e 102 del regolamento finanziario, in combinato disposto con l'articolo 98 del medesimo regolamento, in quanto la Commissione ha applicato una procedura di recupero mediante compensazione nonostante l'inesistenza del debito della Repubblica di Polonia.

33 Al fine di dimostrare che una delle condizioni di applicazione della compensazione, vale a dire l'esistenza del debito stesso, non è soddisfatta, la Repubblica di Polonia deduce due serie di argomenti.

34 In primo luogo, la Repubblica di Polonia invoca la sentenza del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia) nel procedimento P 7/20, in cui tale giudice ha stabilito che, adottando, ai sensi dell'articolo 279 TFUE, provvedimenti provvisori riguardanti l'organizzazione e la competenza degli organi giurisdizionali polacchi, nonché la procedura dinanzi a questi ultimi, e imponendo, in tal modo, obblighi alla Repubblica di Polonia, la Corte ha statuito *ultra vires*. Di conseguenza, siffatti provvedimenti non sarebbero coperti dai principi del primato e dell'applicabilità diretta del diritto dell'Unione, enunciati all'articolo 91, paragrafi da 1 a 3, della Costituzione della Repubblica di Polonia.

35 La Repubblica di Polonia sostiene, in sostanza, che, alla luce della sentenza del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nel procedimento P 7/20, l'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), è in contrasto con l'ordinamento costituzionale polacco. Pertanto, la Repubblica di Polonia non sarebbe stata obbligata ad eseguire i provvedimenti provvisori impostile da tale ordinanza. Essa aggiunge che l'interpretazione secondo la quale le corti costituzionali degli Stati membri sono competenti a sindacare gli atti *ultra vires* dell'Unione, ivi comprese le sentenze della Corte, è stata accolta dalle corti costituzionali di numerosi Stati membri.

36 A tale proposito, è sufficiente ricordare che le disposizioni nazionali riguardanti l'organizzazione della giustizia negli Stati membri possono essere sottoposte a un controllo ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nel quadro di un ricorso per inadempimento e, di conseguenza, fare oggetto nello stesso contesto di provvedimenti provvisori disposti dalla Corte ai sensi dell'articolo 279 TFUE e diretti, segnatamente, a sospendere le suddette disposizioni (ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia, C-204/21 R, EU:C:2021:593, punto 54). Come già rilevato dalla vicepresidente della Corte al punto 23 dell'ordinanza del 6 ottobre 2021, Polonia/Commissione (C-204/21 R, EU:C:2021:834), il fatto che una corte costituzionale nazionale dichiari che provvedimenti provvisori di questo tipo sono contrari all'ordinamento costituzionale dello Stato membro interessato non modifica in alcun modo tale valutazione.

37 Da quanto precede risulta che la sentenza del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nel procedimento P 7/20 non è tale da rimettere in discussione le valutazioni contenute nell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), né, pertanto, l'esistenza dei crediti controversi.

38 In secondo luogo, la Repubblica di Polonia deduce che, a seguito dell'entrata in vigore, il 15 luglio 2022, della legge del 9 giugno 2022, le disposizioni nazionali di cui all'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), hanno cessato di applicarsi e che, pertanto, la contabilizzazione delle penalità giornaliere da parte della Commissione, per i periodi successivi al 15 luglio 2022, non troverebbe fondamento nell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

39 Occorre rilevare che, con tale argomento, la Repubblica di Polonia sostiene, in sostanza, che l'adozione della legge del 9 giugno 2022 era sufficiente a garantire l'esecuzione di tutti i provvedimenti provvisori enunciati nell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

40 Orbene, tale questione è già stata esaminata dal giudice dei procedimenti sommari nell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). In particolare, il vicepresidente della Corte ha dichiarato che le misure adottate dalla Repubblica di Polonia successivamente alla firma dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), erano tali da garantire, in misura notevole, l'esecuzione dei provvedimenti provvisori enunciati nell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Lo stesso ha quindi concluso che, nonostante l'adozione della legge del 9 giugno 2022, la Repubblica di Polonia non si era pienamente conformata agli obblighi derivanti da tale ordinanza.

41 Pertanto, alla luce dell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), l'argomento della Repubblica di Polonia vertente sulla legge del 9 giugno 2022 deve essere respinto.

42 Ne consegue che dall'esame dell'argomento presentato in via principale dalla Repubblica di Polonia, diretto all'annullamento integrale delle decisioni impugnate non è emersa alcuna violazione da parte della Commissione degli articoli 101 e 102 del regolamento finanziario, in combinato disposto con l'articolo 98 del medesimo regolamento.

43 Pertanto, il capo delle conclusioni con cui si chiede l'annullamento integrale delle decisioni impugnate deve essere respinto.

Sul capo delle conclusioni, formulato in subordine, con cui si chiede l'annullamento parziale delle decisioni impugnate

44 In subordine, a seguito dell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), la Repubblica di Polonia chiede al Tribunale di annullare le decisioni impugnate nei limiti in cui riguardano il 50% dei crediti compensati. Come confermato in udienza dalla Repubblica di Polonia in risposta a un quesito posto dal Tribunale, tale capo delle conclusioni deve essere inteso come una domanda di annullamento parziale delle decisioni impugnate.

45 La Repubblica di Polonia deduce due motivi di ricorso, vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 279 TFUE e dei principi di proporzionalità, di uguaglianza dinanzi alla legge e di tutela giurisdizionale effettiva e, il secondo, sulla violazione degli articoli 101 e 102 del regolamento finanziario, in combinato disposto con l'articolo 98 del medesimo regolamento, in quanto la Commissione ha applicato una procedura di recupero mediante compensazione, sebbene le misure adottate dalla Repubblica di Polonia garantissero in gran parte l'esecuzione dei provvedimenti provvisori imposti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Tenuto conto delle sovrapposizioni tra i due motivi di ricorso, occorre esaminarli congiuntamente.

46 La Repubblica di Polonia ricorda che, con l'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), l'importo della penalità stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), è stato ridotto a EUR 500 000 al giorno a decorrere dalla data di firma di tale ordinanza, ossia il 21 aprile 2023. Secondo la Repubblica di Polonia, le circostanze che hanno portato ad accertare l'esecuzione, in misura notevole, dei provvedimenti provvisori di cui all'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), e che hanno giustificato il dimezzamento dell'importo di tale penalità giornaliera, erano precedenti all'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). La Repubblica di Polonia sostiene che l'esecuzione della penalità per l'intero importo per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 28 ottobre 2022 violava, di conseguenza, il principio di proporzionalità e contrastava con l'obiettivo dei provvedimenti provvisori consistente nel garantire l'esecuzione dell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), nonché l'efficacia della futura sentenza della Corte.

47 In particolare, la Repubblica di Polonia evidenzia che, contabilizzando una penalità giornaliera pari a EUR 1 000 000 per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 28 ottobre 2022, nonostante i progressi compiuti nell'esecuzione dei provvedimenti provvisori, la Commissione è andata oltre quanto era necessario per raggiungere l'obiettivo di efficacia della futura sentenza della Corte. Pertanto, le penalità giornaliere contabilizzate dalla Commissione assumerebbero natura «semi-sanzionatoria», il che sarebbe in contrasto con l'articolo 279 TFUE. La Repubblica di Polonia aggiunge che il 50% del credito compensato non costituiva più debito esistente ai sensi degli articoli 101 e 102 del regolamento finanziario.

48 Secondo la Repubblica di Polonia, la Commissione era tenuta, in forza dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), che ha stabilito la penalità di cui trattasi, a controllare costantemente il grado di esecuzione dei provvedimenti provvisori e a tenerne conto nelle sue decisioni di compensazione.

49 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica di Polonia.

50 Con il suo argomento, la Repubblica di Polonia contesta alla Commissione, in sostanza, di aver recuperato per intero le somme dovute a titolo di penalità giornaliere per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 28 ottobre 2022, sebbene, come confermato dall'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), la Repubblica di Polonia abbia in gran parte eseguito, mediante la legge del 9 giugno 2022, i provvedimenti provvisori impostile con l'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

51 In via preliminare, nei limiti in cui la Repubblica di Polonia fa riferimento all'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), la quale è successiva alle decisioni impugnate e non ha quindi potuto essere presa in considerazione al momento dell'adozione di dette decisioni, occorre ricordare che una domanda proposta ai sensi dell'articolo 163 del regolamento di procedura della Corte mira ad ottenere dal giudice dei procedimenti sommari non già l'annullamento retroattivo di un'ordinanza che ha concesso un provvedimento provvisorio, bensì soltanto la sua modifica o la sua revoca, in quanto il giudice dei procedimenti sommari può riconsiderare, unicamente per l'avvenire, una siffatta ordinanza, anche, se del caso, valutando nuovamente, alla luce delle circostanze esistenti alla data della sua decisione, i motivi di fatto e di diritto che hanno giustificato *prima facie* la concessione del provvedimento provvisorio di cui trattasi [v. ordinanza del 19 maggio 2022, Repubblica ceca/Polonia (Miniera di Turów), C-121/21 R, non pubblicata, EU:C:2022:408, punto 22 e giurisprudenza ivi citata].

52 Ne consegue che una domanda proposta ai sensi di tale disposizione non può avere lo scopo di rimettere in discussione gli effetti passati di un'ordinanza che ha concesso un provvedimento provvisorio [ordinanza del 19 maggio 2022, Repubblica ceca/Polonia (Miniera di Turów), C-121/21 R, non pubblicata, EU:C:2022:408, punto 23].

53 Come evidenziato al precedente punto 18, nel punto 113 dell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), l'importo della penalità stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), è stato ridotto a EUR 500 000 al giorno con effetto non retroattivo, a decorrere dal 21 aprile 2023, data della firma dell'ordinanza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334).

54 Nel caso di specie, le parti riconoscono che l'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), ha un effetto *ex nunc*. Infatti, la riduzione della penalità stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), produceva effetti solo per il futuro. Tale riduzione riguarda quindi solo gli importi dovuti a partire dal 21 aprile 2023 e non quelli dovuti per il periodo precedente.

55 Tuttavia, tra le parti è controversa la questione della portata del ruolo della Commissione, in quanto istituzione responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'Unione ai sensi dell'articolo 317 TFUE, nell'esecuzione delle penalità disposte a norma dell'articolo 279 TFUE. La Repubblica di Polonia ritiene che la Commissione fosse tenuta, in forza dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), che ha stabilito la penalità di cui trattasi, a controllare il grado di esecuzione dei provvedimenti provvisori e a tenerne conto

nelle sue decisioni di compensazione, mentre, secondo la Commissione, quest'ultima non era legittimata a rinunciare unilateralmente a contabilizzare una penalità giornaliera, né a ridurne l'importo.

56 A tal riguardo, per quanto concerne gli obblighi della Commissione, occorre sottolineare che il Trattato FUE non stabilisce le modalità di esecuzione del pagamento delle penalità inflitte ai sensi dell'articolo 279 TFUE.

57 Tuttavia, poiché, ai sensi dell'articolo 279 TFUE, il giudice dei procedimenti sommari ordina a uno Stato membro di pagare alla Commissione una penalità giornaliera e poiché, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, la Commissione dà esecuzione al bilancio dell'Unione, spetta alla Commissione recuperare le somme dovute al bilancio dell'Unione in esecuzione dell'ordinanza che impone il pagamento di tale penalità, conformemente alle disposizioni dei regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 322 TFUE.

58 Nel caso di specie, l'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), ha stabilito l'importo della penalità giornaliera, che è rimasto invariato fino al 21 aprile 2023, nonché il periodo di decorrenza di tale penalità. In particolare, essa ha fissato, come termine iniziale della penalità, la data di notifica di detta ordinanza e, come termine finale, il giorno in cui la Repubblica di Polonia si sarebbe pienamente conformata agli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), o, in mancanza, il giorno della pronuncia della sentenza che pone fine al giudizio nella causa C-204/21.

59 Risulta quindi dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), che la penalità è dovuta e che, pertanto, la Commissione è tenuta ad assicurarne il recupero finché la Repubblica di Polonia non abbia interamente eseguito gli obblighi elencati al punto 1, lettere da a) a e), del dispositivo dell'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

60 Per contro, dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), non risulta che la Commissione fosse legittimata a ridurre l'importo della penalità giornaliera in caso di esecuzione parziale. Inoltre, riconoscere alla Commissione la facoltà, o addirittura l'obbligo, di modificare l'importo della penalità giornaliera in base al livello di esecuzione da parte della Repubblica di Polonia degli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), metterebbe in discussione l'autorità dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), con la quale il vicepresidente della Corte ha fissato l'importo della penalità giornaliera a EUR 1 000 000.

61 Come ricordato al precedente punto 10, nella lettera del 20 luglio 2022 la Commissione ha ritenuto che, nonostante i progressi realizzati, la legge del 9 giugno 2022 non garantisse la completa esecuzione degli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), il che è stato peraltro confermato dal giudice dei procedimenti sommari nell'ordinanza del 21 aprile 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). In mancanza dell'accertamento di una completa esecuzione di detti obblighi, la Commissione ha correttamente proceduto all'esecuzione della penalità per il suo intero importo per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 28 ottobre 2022.

62 Inoltre, deve essere parimenti respinto l'argomento della Repubblica di Polonia secondo cui l'esecuzione della penalità per il suo intero importo per il periodo compreso tra il 15 luglio e il 28 ottobre 2022 era in contrasto con i principi di proporzionalità e di uguaglianza dinanzi alla legge. Infatti, tale argomento implicherebbe che la Commissione sia legittimata ad esercitare un controllo di proporzionalità su un'ordinanza cautelare del vicepresidente della Corte e a modificare l'importo della penalità inflitta, mettendo quindi in discussione l'autorità di una siffatta ordinanza. Orbene, nessuna disposizione del Trattato o del diritto derivato può essere interpretata nel senso di conferire alla Commissione un siffatto potere.

63 Peraltro, nei limiti in cui la Repubblica di Polonia deduce la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si deve ricordare che la Repubblica di Polonia disponeva, a partire dal 15 luglio 2022, data di entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022, di un mezzo di impugnazione che consentiva di chiedere al giudice dei procedimenti sommari di sopprimere o ridurre la penalità giornaliera ai sensi dell'articolo 163 del regolamento di procedura della Corte. Orbene, essa non ha presentato una domanda diretta a revocare o a modificare l'ordinanza del 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:878), ai sensi di tale disposizione, immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022, bensì solo il 10 marzo 2023.

64 Sulla base delle considerazioni che precedono, si deve concludere che dall'esame dei motivi dedotti dalla Repubblica di Polonia a sostegno della sua domanda, formulata in subordine, di annullamento parziale delle decisioni impugnate non è emersa alcuna violazione dell'articolo 279 TFUE né degli articoli 101 e 102 del regolamento finanziario, in combinato disposto con l'articolo 98 del medesimo regolamento, né dei principi di proporzionalità, di uguaglianza dinanzi alla legge e di tutela giurisdizionale effettiva.

65 Pertanto, occorre respingere il capo delle conclusioni con cui si chiede l'annullamento parziale delle decisioni impugnate nonché i ricorsi nel loro insieme.

Sulle spese

66 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

67 La Repubblica di Polonia, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Le cause T-830/22 e T-156/23 sono riunite ai fini della sentenza.

2) I ricorsi sono respinti.

3) La Repubblica di Polonia è condannata alle spese.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 febbraio 2025.

Firme