

# Stato di diritto. Prosegue l'azione della Commissione a tutela dei diritti fondamentali dell'Unione

📅 11/04/2019

📖 GLOBALLY MINDED, PROSPETTIVE, DIRITTO COSTITUZIONALE ED INTERNAZIONALE, DIRITTO AMMINISTRATIVO E PUBBLICO

Roberto A. Jacchia  
Sara Capruzzi

**I**l 3 aprile 2019 la Commissione Europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti della Polonia riguardante il nuovo regime disciplinare della magistratura, in quanto ne mette a rischio l'indipendenza e non offre garanzie di protezione dal controllo politico.

Secondo la Commissione, la Polonia non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione Europea (TUE)<sup>1</sup>, letto in relazione all'articolo 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>2</sup>, che sancisce in via generale il diritto a rimedi

---

<sup>1</sup> L'articolo 19, paragrafo 1, TUE dispone quando segue: "... La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

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

<sup>2</sup> Ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, "... Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

*Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.*

effettivi davanti a un tribunale indipendente e imparziale.

La legge polacca consente ora di sottoporre i giudici ordinari ad indagini disciplinari, a procedure e a sanzioni, a causa del contenuto delle loro decisioni giudiziarie. Inoltre, il nuovo regime disciplinare non garantisce l'indipendenza e l'imparzialità della Camera disciplinare della Corte Suprema, che esercita una competenza di revisione delle decisioni disciplinari nei confronti dei giudici. Questa Camera disciplinare è infatti composta esclusivamente da giudici selezionati dal Consiglio Nazionale per la Magistratura, i cui membri sono a loro volta nominati dal Parlamento. In aggiunta, in base al nuovo regime, il Presidente della Camera disciplinare può, con una discrezionalità quasi illimitata, determinare il tribunale disciplinare che deciderà in prima istanza sui procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici ordinari. Il nuovo regime limita altresì i diritti processuali degli indagati, non garantendo che i casi siano trattati entro un termine ragionevole e consentendo al Ministro della Giustizia e finanche al Presidente della Repubblica di mantenere gli addebiti in pratica permanentemente in sospeso.

La Commissione ritiene inoltre che la Polonia non abbia adempiuto agli

obblighi previsti dall'articolo 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>3</sup>, che sancisce in generale il diritto dei tribunali nazionali di rivolgersi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Il nuovo regime, infatti, assoggetta i giudici alla giurisdizione disciplinare per il contenuto delle loro decisioni giudiziarie, ivi incluse quelle in cui sottopongono questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia. Secondo la Commissione, in tal modo si limita la facoltà dei giudici di rivolgersi liberamente alla Corte di Giustizia, minando il meccanismo previsto dall'articolo 267 TFUE.

La Commissione ha inviato alla Polonia una lettera di costituzione in mora. Il Governo polacco ha 2 mesi di tempo per rispondere.

L'attenzione della Commissione sul rispetto dello Stato di diritto in Polonia è molto elevata<sup>4</sup>. Il 17 dicembre 2018, la Corte di Giustizia aveva emesso un'ordinanza<sup>5</sup> di conferma delle misure cautelari richieste dalla Commissione<sup>6</sup> per prevenire l'applicazione della legge polacca sulla Corte Suprema<sup>7</sup> che riduce da 70 a 65 anni l'età di pensionamento dei giudici, a meno che non ottengano l'espresso consenso a continuare le proprie funzioni da parte del Presidente della Repubblica, dopo aver presentato

---

*A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia...".*

<sup>3</sup> L'articolo 267 TFUE prevede quanto segue: "... La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

*Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.*

*Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte.*

*Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile...".*

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni si veda il nostro precedente articolo al seguente [LINK](#).

<sup>5</sup> CGUE 17.12.2018, causa C-619/18 R, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*. Per maggiori informazioni, si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>6</sup> Si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>7</sup> *Ustawa o Sądzie Najwyższym* (Legge sulla Corte Suprema), dell'8 dicembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 5) e successive modifiche.

un'apposita domanda per restare in ruolo con allegato certificato medico di abilità a svolgere le funzioni<sup>8</sup>. La Commissione aveva al riguardo deferito la Polonia alla Corte di Giustizia a causa, in particolare, della violazione del principio di indipendenza della magistratura, che derivava dalla riforma del sistema giudiziario entrata in vigore il 3 aprile 2018<sup>9</sup>.

L'impegno dell'Unione a tutela dello Stato di diritto è costante. Nel gennaio 2019, il Parlamento Europeo ha approvato la proposta di Regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto, presentata dalla Commissione Europea nel maggio 2018<sup>10</sup>. Il testo approvato dal Parlamento prevede che, nel caso in cui sia constatata una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto, la Commissione può sospendere i pagamenti provenienti da risorse del bilancio dell'Unione, o ridurre i prefinanziamenti, nei confronti dello Stato Membro interessato, nonché sospendere gli impegni ed interrompere i termini di pagamento, previa approvazione del Parlamento e del Consiglio<sup>11</sup>.

Il 3 aprile 2019, inoltre, la Commissione ha presentato una Comunicazione<sup>12</sup> che esamina gli strumenti disponibili per monitorare e proteggere lo Stato di diritto nell'Unione<sup>13</sup> e ripercorre l'esperienza degli anni precedenti, con l'obiettivo di aprire un più ampio dibattito su come rafforzare ulteriormente lo Stato di diritto. Sulla base di tale esperienza, la Commissione ha evidenziato tre modalità attraverso cui contribuire ulteriormente

ad un'efficace attuazione dello Stato di diritto nell'Unione:

- (i) intensificando l'impegno per la promozione delle norme e della giurisprudenza in materia di Stato di diritto a livello nazionale, attraverso, ad esempio, attività di comunicazione destinate al pubblico, approcci comuni che contribuiscano a promuovere una cultura dello Stato di diritto più forte tra le istituzioni e le professioni, un impegno costante congiunto con il Consiglio d'Europa e la partecipazione della società civile a livello regionale e locale;
- (ii) prevedendo una cooperazione e un dialogo regolari tra le istituzioni chiave, in modo da acquisire una migliore comprensione della situazione dello Stato di diritto e dei suoi sviluppi negli Stati Membri e contribuire alla rapida risoluzione di qualsiasi problema inerente;
- (iii) adottando approcci diversi in settori strategici specifici così da fornire risposte su misura. La Commissione continuerà in ogni caso a garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione mediante le procedure di infrazione.

La Comunicazione della Commissione intende avviare un serio dibattito al fine di rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. La Commissione ha infatti invitato il Parlamento Europeo, il Consiglio Europeo, il Consiglio e gli Stati Membri, nonché le parti interessate, a contribuire con idee concrete su come promuovere ulteriormente gli attuali strumenti.

---

<sup>8</sup> Per maggiori informazioni sulla riforma delle pensioni si veda il nostro precedente articolo al seguente [LINK](#).

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni si veda il nostro precedente articolo al seguente [LINK](#).

<sup>10</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati Membri, 02.05.2018, COM(2018) 324 final.

<sup>11</sup> Per maggiori informazioni, si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione, *Rafforzare ulteriormente lo Stato di diritto nell'Unione. Contesto attuale e possibili nuove misure*, 03.04.2019, COM(2019) 163 final.

<sup>13</sup> Tra tali strumenti vi sono le procedure di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE, le procedure di infrazione, il semestre europeo, il quadro di valutazione UE della giustizia e il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV).

L'apertura di tale dibattito è stata accompagnata dalla decisione della Commissione di registrare un'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "*Respect for the rule of law within the European Union*" (Rispetto dello Stato di diritto nell'Unione Europea) con l'obiettivo di creare "... *un meccanismo di valutazione obiettivo e imparziale per verificare l'applicazione dei valori dell'Unione Europea da parte di tutti gli Stati Membri...*"<sup>14</sup>. In particolare, con l'iniziativa si invita la Commissione a "... *dotare l'Unione Europea di una legislazione generale che permetta di verificare in maniera oggettiva l'applicazione pratica delle disposizioni*

*nazionali relative allo Stato di diritto...*" e ad "... *agevolare l'applicazione delle leggi europee sulla cooperazione giudiziaria in materia penale (ad esempio il mandato d'arresto europeo)...*". Il periodo di raccolta delle firme a sostegno dell'iniziativa decorre dall'8 aprile 2019, ed avrà la durata di un anno. Se l'iniziativa riceverà un milione di dichiarazioni di sostegno in almeno sette Stati Membri nell'arco di un anno, la Commissione la esaminerà e farà seguito entro tre mesi.

---

<sup>14</sup> L'iniziativa è disponibile al seguente [LINK](#).



**Roberto A. Jacchia**  
**PARTNER**

 r.jacchia@dejalex.com  
 +39 02 72554.1  
 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Sara Capruzzi**  
**ASSOCIATE**

 s.capruzzi@dejalex.com  
 +32 (0)26455670  
 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**  
Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**  
Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**  
Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**  
Ul. Letnikovskaya, 10/2 · 115114, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com