



Stato di diritto in Polonia. La Corte di Giustizia dichiara le norme sull'abbassamento dell'età di pensionamento dei membri della Corte Suprema contrarie ai principi di inamovibilità e indipendenza dei giudici

📅 01/08/2019

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

Roberto A. Jacchia
Sara Capruzzi

In data 24 giugno 2019 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-619/18, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, sul ricorso con cui la Commissione aveva richiesto alla Corte di dichiarare che, da un lato, abbassando l'età di pensionamento dei giudici componenti il *Sąd Najwyższy* (Corte Suprema, Polonia), ivi compresi quelli in carica nominati prima del 3 aprile 2018 e,

dall'altro, attribuendo al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva di tali giudici al di là dell'età di pensionamento di nuova fissazione, la Repubblica di Polonia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in base al combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, Trattato



sull'Unione Europea (TUE)¹ e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ("Carta")².

Il 3 aprile 2018 la Polonia aveva adottato una nuova legge che abbassava l'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema da 70 a 65 anni³, da applicarsi

alla data di entrata in vigore della legge e da riferirsi anche ai giudici nominati in precedenza⁴. Ritenendo la nuova legislazione incompatibile con il principio di indipendenza della magistratura e, in particolare, con il principio di inamovibilità dei giudici, il 2 luglio 2018 la Commissione Europea aveva avviato

¹ L'articolo 19 TUE al paragrafo 1 così dispone: "... 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..."

² L'articolo 47 della Carta, denominato "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", così dispone: "... 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.

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..."

³ Legge sulla Corte Suprema, 23.11.2002, Dz. U. del 2002, posizione 240. L'articolo 30 della Legge fissava l'età per il pensionamento dei giudici del *Sąd Najwyższy* (Corte Suprema) a 70 anni. In forza di tale disposizione, tali giudici avevano anche la facoltà, entro sei mesi prima del compimento dei 70 anni, di inviare al primo presidente una dichiarazione della volontà di continuare ad esercitare le loro funzioni e con un certificato attestante che il loro stato di salute lo consentiva, nel qual caso potevano esercitare pienamente le funzioni fino al compimento del 72° anno di età.

⁴ Legge sulla Corte suprema, 08.12.2017, Dz. U. del 2018, posizione 5. L'articolo 37 della nuova Legge così dispone: "... I giudici del [*Sąd Najwyższy* (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 il [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)]

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.

*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 del [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)] o delle esigenze legate al carico di lavoro di determinate sezioni del [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)].*

*La dichiarazione e il certificato di cui al paragrafo 1 sono inviati al primo presidente del [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)], che li inoltra immediatamente, accompagnati dal suo parere, al presidente della Repubblica di Polonia. Il primo presidente del [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)] trasmette la sua dichiarazione e il suo certificato, accompagnati dal parere espresso dal collegio del [*Sąd Najwyższy* (Corte suprema)], al presidente della Repubblica di Polonia.*

*Il presidente della Repubblica di Polonia può autorizzare un giudice del [*Sąd Najwyższy* (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 del [*Sąd Najwyższy* (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. 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...*"

con urgenza un procedimento di infrazione nei confronti della Polonia⁵.

Il 14 agosto 2018 la Commissione aveva inviato alla Polonia un parere motivato, con invito ad adottare le misure necessarie per conformarvisi. Avendo ricevuto una lettera in cui lo Stato polacco concludeva per l'inesistenza delle asserite infrazioni, in data 2 ottobre 2018 la Commissione aveva instaurato l'azione di infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia, con una domanda di misure provvisorie⁶ volte a sospendere l'applicazione della normativa controversa. Tale domanda era stata accolta dalla Corte con ordinanza del 17 dicembre 2018⁷.

Con il proprio ricorso, la Commissione ha dedotto due ordini di censure relative alla violazione degli obblighi di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta. In *primis*, essa ha contestato il fatto che la nuova legge sulla Corte Suprema, in violazione del principio di indipendenza e di inamovibilità dei giudici, preveda l'applicazione dell'abbassamento dell'età di pensionamento anche ai giudici nominati prima della sua entrata in vigore. In secondo luogo, la Commissione ha contestato il conferimento al Presidente della Repubblica, in violazione del principio d'indipendenza dei giudici, del potere discrezionale di prorogare a due riprese, ogni volta per una durata di tre anni, la funzione giudiziaria attiva dei giudici della Corte Suprema, al di là dell'età di pensionamento di nuova fissazione.

Prima di esaminare il merito, la Corte ha preliminarmente valutato l'applicabilità e la portata dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Innanzitutto, la Corte ha ricordato come esso, concretizzando il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE⁸, affidi ai giudici nazionali e alla Corte stessa il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati Membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli anche in forza di tale diritto⁹. Pertanto, spetta agli Stati Membri prevedere un sistema di rimedi e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo¹⁰. Proseguendo, la Corte ha precisato come, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati Membri rientri nella competenza nazionale, nell'esercizio di questa essi siano tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione ed in particolare, appunto, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE¹¹. Di conseguenza, ogni Stato Membro deve garantire che gli organi facenti parte del suo sistema giurisdizionale nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva¹². Nel caso di specie, la Corte Suprema polacca può essere chiamata a pronunciarsi su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e, in quanto organo giurisdizionale, essa è parte del sistema polacco dei rimedi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Per tale ragione, risulta di primaria importanza preservarne l'indipendenza in conformità all'articolo 47, secondo comma, della Carta.

⁵ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁶ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁷ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁸ L'articolo 2 TUE così dispone: "... L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini...".

⁹ CGUE 27.02.2018, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punto 32.

¹⁰ *Ibidem*, punto 34.

¹¹ *Ibidem*, punto 40.

¹² CGUE 25.07.2018, Causa C-216/18, *Minister for Justice and Equality*, punto 52.

Per quanto riguarda la prima censura, la Corte ha rilevato come il requisito dell'indipendenza delle autorità giurisdizionali non solo richieda che l'organo eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto a vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte¹³, ma anche che esso si mantenga equidistante dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi¹⁴. Componente essenziale dell'autonomia e libertà dei giudici è la loro inamovibilità, che implica che essi possano continuare a esercitare le loro funzioni finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria di pensionamento o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata, con eccezioni possibili solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. Nello specifico, il requisito di indipendenza impone che le regole relative al regime disciplinare e, dunque, all'eventuale revoca di coloro che svolgono una funzione giurisdizionale, offrano le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio che un regime organizzativo venga utilizzato a fini di controllo politico sul contenuto delle decisioni giudiziarie¹⁵. Questa preoccupazione sussiste, nel caso di specie, a motivo della riforma contestata.

Sebbene la Corte abbia riconosciuto il carattere legittimo degli obiettivi generali adottati diretti, da un lato, ad uniformare nell'ambito del pubblico impiego, i limiti di età per la cessazione obbligatoria dell'attività, e, dall'altro, a favorire una ripartizione più equilibrata delle fasce di età, agevolando l'accesso dei funzionari più giovani, in particolare, alla funzione giudicante¹⁶, nel caso di specie, la Corte dubita che la riforma dell'età di pensionamento dei giudici della Corte Suprema sia stata guidata da tali obiettivi

e non già dalla volontà di procedere alla rimozione di un certo gruppo di giudici. Questo sospetto trova conferma nella contemporanea introduzione del potere di proroga del Presidente della Repubblica.

Inoltre, la Corte ha già evidenziato in passato come le disposizioni nazionali che comportino un abbassamento immediato e considerevole del limite di età per la cessazione obbligatoria dell'attività di giudice, senza prevedere misure transitorie atte a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate in carica al momento dell'entrata in vigore di tali disposizioni, non rispettino il principio di proporzionalità¹⁷. Ne segue che l'abbassamento dell'età di pensionamento ai giudici della Corte Suprema in carica non risulterebbe giustificato da una finalità legittima, ledendo in tal modo il principio di inamovibilità dei giudici, che è intrinsecamente connesso alla loro indipendenza.

In merito alla seconda censura, la Corte ha preliminarmente ricordato come la normativa controversa non riguardi il processo di nomina di candidati all'esercizio di funzioni giudiziarie, e bensì la possibilità, per i giudici in carica, di proseguire l'esercizio delle funzioni al di là dell'età ordinaria di pensionamento. Nonostante spetti agli Stati Membri decidere di autorizzare una tale proroga, essi devono anche in tal caso assicurare che le sue condizioni e modalità non possano pregiudicare il principio di indipendenza. Secondo la Corte, se da un lato la circostanza che un organo quale il Presidente della Repubblica sia investito del potere di concedere o meno tale eventuale proroga non costituisca di per sé riprova di una lesione di tale principio, dall'altro, è opportuno garantire che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione

¹³ CGUE 27.02.2018, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 44.

¹⁴ CGUE 25.07.2018, Causa C-216/18, *Minister for Justice and Equality*, punto 65.

¹⁵ *Ibidem*, punto 67.

¹⁶ CGUE 06.11.2012, Causa C-286/12, *Commissione/Ungheria*, punti 61 e 62.

¹⁷ *Ibidem*, punti 68 e 80.

di simili decisioni siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'indifferenza dei giudici rispetto a elementi esterni ed alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti. Pertanto, è necessario che tali condizioni e modalità siano concepite in modo tale da escludere qualsiasi influenza, tanto diretta quanto indiretta¹⁸.

Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che i requisiti e le modalità procedurali della nuova legge non risponderebbero a tali esigenze in quanto, in primo luogo, la summenzionata proroga sarebbe subordinata ad una decisione del Presidente della Repubblica di carattere puramente discrezionale e non oggetto di ricorso giurisdizionale. Peraltro, con riguardo al fatto che la nuova legge sulla Corte Suprema prevede che il Consiglio Nazionale della Magistratura sia chiamato a fornire un parere al Presidente della Repubblica prima che questi adotti la propria decisione, la Corte ha riconosciuto che l'intervento di tale organo può, in linea di principio, essere idoneo a rendere più obiettivo il processo di proroga dell'esercizio delle funzioni al di là dell'età ordinaria di pensionamento. Tuttavia, è necessario assicurare che tale organo sia a sua volta indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità alla quale è chiamato a fornire un parere, e che tale

parere sia debitamente motivato. La Corte ha osservato che, quando è stato chiamato a fornire simili pareri al Presidente della Repubblica, il Consiglio Nazionale della Magistratura si è limitato a rendere pareri privi di qualsiasi motivazione, o accompagnati da una motivazione puramente formale, non idonei a contribuire a guidare in modo obiettivo il potere discrezionale del Presidente della Repubblica.

Alla luce di quanto sopra, la Corte ha statuito che:

“La Repubblica di Polonia, prevedendo, da un lato, l'applicazione della misura consistente nell'abbassare l'età per il pensionamento dei giudici presso il Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) ai giudici in carica nominati prima del 3 aprile 2018, e attribuendo, dall'altro, al presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici di tale organo giurisdizionale oltre l'età per il pensionamento di nuova fissazione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE...”.

¹⁸ CGUE 16.10.2012, Causa C-614/10, *Commissione/Austria*, punto 43.



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

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com