

La Polonia attacca frontalmente il primato del diritto europeo. Quale futuro per l'Unione?

📅 21/10/2021

📌 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, COMPLIANCE, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

Con una decisione destinata a passare alla storia, in data 7 ottobre 2021 la Corte Costituzionale polacca ha decretato che alcuni articoli del Trattato sull'Unione Europea (TUE) sono incompatibili con la Costituzione, attaccando così in radice il principio del primato del diritto europeo su quello degli Stati Membri, uno dei capisaldi dell'ordinamento unionale sin dalle

sentenze *van Gend & Loos*¹ del 1963 e *Simmenthal*² del 1978.

Lo schema di analisi della Corte Costituzionale polacca è inedito, e propone in termini invertiti quello oramai consolidato dell'analisi del diritto nazionale a raffronto col diritto primario dell'Unione.

Più particolarmente, la Corte polacca si appunta in primo luogo sull'articolo 1³

¹ CGUE 05.02.1963, Causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*.

² CGUE 09.03.1978, Causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato contro SpA Simmenthal*.

³ L'articolo 1 TUE dispone: "... Con il presente trattato, le ALTE PARTI CONTRAENTI istituiscono tra loro un'UNIONE EUROPEA, in appresso denominata "Unione", alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni.

TUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3⁴, che consentirebbe alle autorità europee di agire oltre l'ambito delle proprie competenze, dando così vita ad un ordinamento in cui la Costituzione non sarebbe più la legge suprema della Repubblica di Polonia in grado di prevalere sulle altre fonti. In secondo luogo, l'articolo 19, paragrafo 1⁵, e l'articolo 2⁶ TUE sarebbero in contrasto con la Costituzione polacca nella misura in cui consentirebbero ai giudici nazionali di i) sindacare la legittimità della procedura della loro nomina (ivi compreso il controllo della legittimità dell'atto di nomina da parte del Presidente della Repubblica), ii) sindacare la legittimità delle delibere del Consiglio Nazionale della Magistratura, di deferire al Presidente della Repubblica una richiesta di nomina di un giudice, e iii) accertare eventuali vizi del procedimento di nomina del giudice e, conseguentemente, disconoscere o disapplicare tale nomina.

La decisione della Corte Costituzionale polacca trova la sua origine nel

contenzioso sulla riforma della magistratura voluta dal Governo a guida PiS (*Prawo i Sprawiedliwość* – Diritto e Giustizia, un partito conservatore ed euroscettico) che, da lungo tempo, contrappone Varsavia alle istituzioni europee.

In data 2 luglio 2018⁷, infatti, la Commissione aveva avviato con urgenza un procedimento di infrazione nei confronti della Polonia a causa delle preoccupazioni per l'indipendenza della Corte Suprema derivanti dalla nuova legge sul sistema giudiziario⁸. Poiché la risposta fornita dalle autorità polacche non aveva soddisfatto la Commissione, in data 24 settembre 2018 quest'ultima aveva deciso di deferire la Polonia alla Corte di Giustizia⁹, che il 19 ottobre 2018 aveva emesso un'ordinanza con la quale vietava alla Polonia il proseguimento dell'applicazione delle norme che modificavano l'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema¹⁰. Successivamente, in data 3 aprile 2019 la Commissione aveva avviato una nuova procedura d'infrazione nei

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati "i trattati"). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea...".

⁴ L'articolo 4 TUE al paragrafo 3 dispone: "... In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione...".

⁵ L'articolo 19 TUE al paragrafo 1 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...".

⁶ L'articolo 2 TUE 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...".

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

⁸ Più particolarmente, secondo la proposta i giudici della Corte Suprema dovranno andare in pensione obbligatoriamente a 65 anziché a 70 anni di età. Gli attuali giudici possono richiedere al Presidente della Repubblica una proroga triennale del mandato rinnovabile una sola volta, tuttavia la decisione del Presidente non è subordinata ad alcun criterio e contro di essa non è ammesso ricorso giudiziario.

⁹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁰ Per ulteriori informazioni si veda il nostro contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

confronti della Polonia¹¹, che era culminata nella pronuncia del 24 giugno 2019 con cui la Corte di Giustizia aveva dichiarato le norme sull'abbassamento dell'età di pensionamento dei membri della Corte Suprema contrarie ai principi di inamovibilità e indipendenza dei giudici¹². La stessa Corte di Giustizia, infine, aveva statuito¹³ in data 2 marzo 2021 che le modifiche in successione della legge polacca sul Consiglio Nazionale della Magistratura, che hanno l'effetto di rimuovere il controllo giurisdizionale effettivo sulle decisioni di tale Consiglio con cui si presentano al Presidente della Repubblica i candidati alle funzioni di giudice presso la Corte Suprema, sono potenzialmente idonee a violare il diritto europeo.

La decisione della Corte Costituzionale polacca è destinata ad inasprire ulteriormente i rapporti tra Varsavia e l'Unione nonché a rafforzare le tendenze sovraniste che, nei tempi recenti, sono in più riguardi emerse in diversi Stati Membri dell'Est Europeo. Ma soprattutto, nonostante al momento il rischio di una "Polexit" appaia remoto, tale decisione avrà inevitabilmente delle conseguenze sull'erogazione dei fondi europei del c.d. "Recovery Fund", che tra le sue condizioni prescrive, appunto, il rispetto dei valori fondanti dell'Unione¹⁴.

Di conseguenza, è lecito attendersi, in tempi piuttosto brevi, una reazione ferma

da parte della Commissione Europea, che in data 19 ottobre 2021 ha espresso preoccupazione in merito alle conseguenze della decisione della Corte Costituzionale polacca¹⁵ annunciando l'intenzione di utilizzare tutti i poteri disponibili in base ai trattati per rispondere a quella che, di fatto, è la seconda sfida "aperta" lanciata da una corte nazionale al principio del primato del diritto europeo negli ultimi due anni. In data 5 maggio 2020, infatti, il *Bundesverfassungsgericht* (Corte Costituzionale federale) tedesco si era pronunciato sulla compatibilità con il diritto costituzionale tedesco del Programma di acquisto di titoli pubblici (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP)¹⁶ della Banca Centrale Europea (*European Central Bank*, ECB), dichiarandolo parzialmente legittimo ma sollevando alcune perplessità sulla sua attuazione¹⁷. La crisi tedesca è poi "rientrata" a livello politico e non è comparabile per contesto e gravità con quella polacca, ma ha segnato l'attraversamento di quella che era da sempre percepita come una invalicabile barriera ideologica e politica, oltre che giuridica.

Le settimane e i mesi a venire mostreranno se la "dichiarazione di guerra" polacca sia destinata a produrre effetti strutturali di medio termine o, come è più verosimile, si degraderà a mossa di politica interna.

¹¹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

¹² Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

¹³ CGUE 02.03.2021, Causa C-824/18, *A.B. e a. contro Krajowa Rada Sądownictwa e a.*

¹⁴ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁵ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

¹⁶ Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari, GUUE L 121 del 14.05.2015.

¹⁷ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@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