Le disavventure dello Stato di diritto. Il Vice-Presidente della Corte di Giustizia infligge una storica penalità di mora alla Polonia

03/11/2021 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, COMPLIANCE, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 27 ottobre 2021, il Vice-Presidente della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciato nella Causa C-204/21 R, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, sulla richiesta[1] della Commissione di condannare la Polonia al pagamento di una penalità giornaliera a favore del bilancio dell'Unione al fine di incoraggiarla a dare attuazione agli obblighi previsti a suo carico dall'ordinanza del 14 luglio 2021[2].

Più particolarmente, con tale ordinanza il Vice-Presidente aveva ordinato alla Polonia, sino alla pronuncia della sentenza di merito nella Causa C-204/21, di sospendere determinate disposizioni dell'*ustawa o Sądzie Najwyższym* (legge sulla Corte suprema) e dell'*ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (legge sull'organizzazione

[1] L'articolo 258 TFUE dispone: "*... La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.*
Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea...".
[2] CGUE 14.07.2021, Causa C-204/221 R, *Commissione Europea contro Repubblica di Polonia*.

degli organi giurisdizionali ordinari) che i) consentono all'*Izba Dyscyplinarna* (Sezione disciplinare) del *Sąd Najwyższy* (Corte suprema polacca) di pronunciarsi, sia in primo che in secondo grado di giudizio, sulle domande di autorizzazione ad avviare un procedimento penale contro i giudici o giudici ausiliari, a sottoporli a custodia cautelare o ad arresto e a disporne la comparizione[3], ii) consentono alla Sezione disciplinare di pronunciarsi sulle cause riguardanti lo *status* e l'esercizio delle funzioni di giudice della Corte suprema, sulle cause in materia di diritto del lavoro e di previdenza sociale e su quelle relative al pensionamento di detti giudici[4], iii) rendono i medesimi giudici passibili di sanzioni disciplinari ove esaminino il rispetto dei requisiti di indipendenza e imparzialità di un organo giurisdizionale precostituito per legge ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1[5], del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dell'articolo 47[6] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[7], iv) vietano ai giudici nazionali di verificare il rispetto dei requisiti dell'ordinamento dell'Unione relativi all'indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge dei giudici, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali[8], e v) stabiliscono la competenza esclusiva dell'*Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego* (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche) della Corte suprema ad esaminare le censure concernenti la mancanza di indipendenza di un giudice o di un organo giurisdizionale[9].

In primo luogo, la Polonia sosteneva che, in considerazione dell'importanza della causa e della possibilità che essa venga a costituire un precedente, la domanda di revoca dell'ordinanza del 14 luglio 2021 avrebbe dovuto essere esaminata dalla Grande Sezione della Corte.

Secondo il Vice-Presidente, tuttavia, conformemente al combinato disposto dell'articolo 161, paragrafo 1, del Regolamento di procedura[10] e dell'articolo 1[11] della Decisione

[3] Articolo 27, paragrafo 1, punto 1a della legge sulla Corte Suprema.
[4] Articolo 27, paragrafo 1, punti 2 e 3 della legge sulla Corte Suprema.
[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 47 della Carta, intitolato "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", dispone: "*... Ogni persona 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 persona 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 persona 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...".
[7] Articolo 107, paragrafo 1, punti 2 e 3, della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari e articolo 72, paragrafo 1, punti da 1 a 3, della legge sulla Corte suprema.
[8] Articolo 42a, paragrafi 1 e 2, e articolo 55, paragrafo 4, della legge sugli organi giurisdizionali ordinari nonché articolo 26, paragrafo 3, e articolo 29, paragrafi 2 e 3, della legge sulla Corte suprema.
[9] Articolo 26, paragrafi 2 e da 4 a 6, e articolo 82, paragrafi da 2 a 5, della legge sulla Corte suprema.
[10] L'articolo 161 del Regolamento di procedura, intitolato "Decisione sulla domanda", al paragrafo 1 dispone: "*... Il presidente provvede personalmente o deferisce senza indugio l'esame della domanda alla Corte...*".
[11] Decisione 2012/671/UE della Corte di giustizia, del 23 ottobre 2012, relativa alle funzioni giurisdizionali del vicepresidente della Corte, *GUUE L 300 del 30.10.2012. L'articolo 1 della Decisione dispone: "... Il vicepresidente della Corte sostituisce il presidente della Corte nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali previste dagli articoli 39, primo comma, e 57 del protocollo sullo statuto*

2012/671/UE della Corte di giustizia, del 23 ottobre 2012, egli è competente a statuire su qualsiasi domanda di provvedimenti provvisori o, qualora ritenga che circostanze particolari richiedano il rinvio della stessa ad un collegio giudicante, a deferire tale domanda alla Corte[12]. Di talché, spetta unicamente al Vice-presidente della Corte valutare, caso per caso, se le domande di provvedimenti provvisori di cui è investito richiedano il rinvio dinanzi alla Corte ai fini dell'attribuzione della competenza ad un collegio giudicante[13]. Poiché, nel caso di specie, dalla richiesta di pagamento di una penalità di mora da parte della Commissione non emerge alcun elemento tale da richiedere la sua attribuzione ad un collegio giudicante, la domanda della Polonia è stata respinta.

In secondo luogo, la Polonia eccepiva l'irricevibilità del ricorso della Commissione diretto all'irrogazione di una penalità nei suoi confronti. Più particolarmente, tale ricorso non preciserebbe l'ammontare della penalità di mora che la Commissione auspicava venisse comminata dalla Corte, con ciò ponendosi in essere un'omissione che lederebbe i diritti della difesa della Polonia privandola dell'opportunità di presentare effettivamente le proprie osservazioni nel merito.

A giudizio del Vice-Presidente, tuttavia, né l'articolo 279 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)[14] né l'articolo 160 del Regolamento di procedura[15] impongono alla Commissione di proporre alla Corte un importo specifico nel richiedere l'irrogazione di una penalità di mora a titolo provvisorio. Le eventuali proposte avanzate dalla Commissione a tal proposito, inoltre, non sarebbero vincolanti per la Corte, che resterebbe libera di fissare la penalità di mora nell'ammontare e nella forma ritenuti adeguati[16]. Di talché, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Polonia è stata respinta.

Passando al merito, secondo la Commissione, al fine di ottemperare all'ordinanza del 14 luglio 2021 tutti gli organi statuali della Polonia, ivi compresi i tribunali, debbono cessare di applicare le disposizioni nazionali controverse fino alla pronuncia della sentenza che deciderà la Causa C-204/21. Dalle

---

della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché dagli articoli da 160 a 166 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.
In caso di impedimento del vicepresidente, le funzioni menzionate nel comma precedente sono esercitate da uno dei presidenti delle sezioni di cinque giudici o, in mancanza, da uno dei presidenti delle sezioni di tre giudici o, in mancanza, da uno degli altri giudici, secondo l'ordine stabilito dall'articolo 7 del regolamento di procedura...".

[12] CGUE 20.09.2021, Causa C-121/21 R, Repubblica ceca/Polonia, punto 10.

[13] *Ibidem*, punto 11.

[14] L'articolo 279 TFUE dispone "*... La Corte di giustizia dell'Unione europea, negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari...*".

[15] L'articolo 160 del Regolamento di procedura, intitolato "Domanda di sospensione dell'esecuzione o di provvedimenti provvisori", dispone: "*... La domanda di sospensione dell'esecuzione di un atto di un'istituzione ai sensi degli articoli 278 TFUE e 157 TCEEA è ricevibile solo se il richiedente ha impugnato tale atto in un ricorso dinanzi alla Corte.*
La domanda relativa agli altri provvedimenti provvisori previsti dall'articolo 279 TFUE è ricevibile solo se è proposta da chi è parte in una causa pendente dinanzi alla Corte e se fa riferimento alla causa stessa.
Le domande previste dai paragrafi precedenti debbono precisare l'oggetto della causa, i motivi che provino l'urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.
La domanda è presentata con separata istanza e nei modi previsti dagli articoli da 120 a 122 del presente regolamento.
La domanda è notificata alla controparte, cui il presidente assegna un breve termine per presentare osservazioni scritte od orali.
Il presidente decide se sia il caso di disporre un'istruttoria. 7. Il presidente può accogliere la domanda anche prima che la controparte abbia presentato le sue osservazioni. Tale provvedimento può essere successivamente modificato o revocato, anche d'ufficio...".

[16] CGUE 20.09.2021, Causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca contro Polonia*, punto 50.

informazioni stesse fornite dalla Polonia, risulta che quest'ultima non ha adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione all'ordinanza, ovvero che, laddove talune misure siano state effettivamente introdotte, esse sono applicabili solo fino al 15 novembre 2021 al più tardi, e non fino alla pronuncia della sentenza di merito che concluderà il procedimento[17]. Di conseguenza, al fine di garantire la piena efficacia dell'ordinanza del 14 luglio 2021, l'effettiva applicazione del diritto europeo nonché il rispetto dei principi dello Stato di diritto e dell'integrità dell'ordinamento giuridico dell'Unione, è necessario condannare la Polonia al pagamento di una penalità giornaliera al bilancio dell'Unione al fine di incoraggiarla a dare attuazione quanto prima agli obblighi ivi previsti.

La Polonia sosteneva invece di aver adottato tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione all'ordinanza del 14 luglio 2021, tanto più che, in virtù di quest'ultima, essa non era tenuta a sospendere il carattere vincolante delle disposizioni contestate, e bensì soltanto la loro applicazione; ciò non avrebbe richiesto l'adozione di disposizioni generali, e gli obblighi derivanti dalla medesima ordinanza sarebbero ricaduti esclusivamente nella sfera di azione degli organi chiamati ad applicarne le disposizioni, ossia i giudici e gli ufficiali disciplinari. Di conseguenza, gli organi legislativi non sarebbero destinatari di tali obblighi, in quanto essi hanno solo il potere di adottare o abrogare disposizioni generali; ciò non era necessario nel caso concreto, non competendo ad essi il potere di alterare il contenuto o l'obbligatorietà delle decisioni giudiziarie senza violare il principio della separazione dei poteri[18].

Il Vice-Presidente della Corte ha concordato con la Commissione sul fatto che le misure adottate dalla Polonia non sembrano sufficienti per garantire l'attuazione delle misure provvisorie stabilite dall'ordinanza del 14 luglio 2021, per almeno due ragioni.

In primo luogo, le misure organizzative adottate dal Primo Presidente della Corte suprema polacca non garantiscono la piena attuazione degli obblighi relativi alla sospensione dell'articolo 27, paragrafo 1, punti 1a, 2 e 3 della legge sulla Corte Suprema. La decisione se proseguire o meno l'esame delle cause pendenti davanti alla Sezione disciplinare, inoltre, è adottata, a seconda dei casi, dal Presidente o dai membri di tale sezione, senza che i provvedimenti adottati dal Primo Presidente della Corte suprema siano in grado di sospendere tale esame.

In secondo luogo, il fatto che, come riconosciuto dalla stessa Polonia, i collegi della Sezione disciplinare abbiano agito in violazione di alcuni degli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021 dimostra che le modalità previste per assicurarne l'esecuzione non offrono garanzie effettive al riguardo. Non solo, infatti, uno Stato Membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni interne per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto europeo[19], ma l'obbligo degli Stati Membri di conformarsi al diritto dell'Unione è vincolante per tutte le autorità nazionali, ivi compresi, per le materie di loro competenza, i tribunali[20]. Di conseguenza, anche se le norme vigenti nell'ordinamento giuridico polacco non consentono agli organi legislativi o esecutivi di adottare provvedimenti generali per sospendere l'applicazione delle disposizioni nazionali indicate dall'ordinanza del 14 luglio 2021, tale circostanza non ha incidenza sulla questione se la Polonia abbia effettivamente ottemperato a tale ordinanza o se sia necessario infliggerle una penalità di mora per garantire l'efficacia dei provvedimenti ivi previsti.

Alla luce di tutto ciò, il Vice-Presidente della Corte ha ritenuto necessario rafforzare l'efficacia delle misure previste

[17] Si vedano i punti 26-33 dell'ordinanza.
[18] Si vedano i punti 34-41 dell'ordinanza.
[19] CGUE 12.11.2019, Causa C-261/18, *Commissione europea contro Irlanda*, punto 89.
[20] CGUE 04.10.2018, Causa C-416/17, *Commissione contro Francia*, punto 106.

nell'ordinanza del 14 luglio 2021 disponendo l'irrogazione di una penalità di mora al fine di incoraggiare la Polonia ad ottemperarvi quanto prima.

Per quanto riguarda l'importo della penalità, secondo il Vice-Presidente le argomentazioni avanzate dalla Polonia al fine di stabilire l'esistenza di "circostanze attenuanti"[21] non potevano essere accolte. Non solo, infatti, il fatto che il diritto polacco abbia ostacolato l'adozione di misure ulteriori per conformarsi all'ordinanza del 14 luglio 2021 non può essere preso in considerazione per valutare l'importo della penalità di mora da irrogare, e bensì la Polonia neppure ha addotto elementi idonei a dimostrare che i giudici nazionali avrebbero effettivamente ottemperato all'ordinanza. L'intenzione espressa dalla Polonia di adottare, entro un anno, una serie di misure volte a riformare il sistema giudiziario polacco, inoltre, non è tale da impedire, in l'assenza di un intervento immediato, il verificarsi di una lesione grave ed irreparabile per l'ordinamento dell'Unione.

Di conseguenza, il Vice-Presidente ha deciso di condannare la Polonia a pagare alla Commissione una penalità di mora pari ad 1 milione di euro al giorno a decorrere dalla data di notifica dell'ordinanza e fino a quando essa, in quanto Stato Membro, non avrà ottemperato agli obblighi derivanti da quella del 14 luglio 2021 o, in mancanza, fino alla data di pronuncia della sentenza che concluderà nel merito la Causa C-204/21.

La decisione del Vice-Presidente della Corte fa seguito alla storica decisione con cui, 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[22], inserendosi con una mossa oggettivamente ostile nel contenzioso sulla riforma della magistratura che, da lungo tempo, contrappone Varsavia alle istituzioni europee. Ora la palla torna nuovamente alla Polonia, le cui reazioni nei mesi a venire vanno al di là del contesto tecnico-giuridico e rimangono del tutto imprevedibili.

[21] Più particolarmente, il fatto che i) la Polonia abbia adottato tutte le misure possibili ai sensi del diritto polacco, ii) i tribunali nazionali si conformeranno all'ordinanza del 14 luglio 2021, annullando o disattendendo qualsiasi decisione contraria, e iii) la Polonia sta contemplando varie riforme che priveranno di oggetto la Causa C-204/21.
[22] Per ulteriori informazioni si veda il nostro 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