

## **La sentenza sulla ‘legge bavaglio’ nel quadro della crisi dello stato di diritto in Polonia: tra violazioni del diritto dell’Unione e tentativi di contrasto**

**SILVIA GIUDICI\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I tentativi di contrasto alla crisi dello stato di diritto in Polonia e l’opposizione al principio del primato. – 3. La sentenza della Corte nella causa *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*. – 4. Il (timido) ricorso alla leva finanziaria nel caso polacco. – 5. Gli sviluppi successivi la sentenza *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: Il contributo inserisce l’analisi della pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea del giugno 2023 *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)* nella più ampia vicenda riguardante la crisi dello stato di diritto in Polonia. La sentenza aveva ritenuto incompatibile con il diritto dell’Unione una serie di riforme introdotte attraverso la cosiddetta ‘legge bavaglio’ per impedire alla magistratura polacca di valutare l’indipendenza dei giudici nazionali. Secondo la Corte, queste modifiche legislative si ponevano in contrasto con gli artt. 19 TUE, 47 della Carta e 267 TFUE, nonché con il principio del primato. Alla luce della recente sentenza, il contributo tenta di ricostruire gli snodi principali della vicenda polacca. In particolare, si pone l’attenzione sui precedenti interventi, già ritenuti in violazione del diritto dell’Unione dalla Corte, con cui il potere politico aveva cercato di impedire ai giudici nazionali di ricorrere allo strumento del rinvio pregiudiziale. Successivamente si mette in luce la discrasia esistente tra le ripetute condanne da parte della Corte di giustizia che hanno ribadito come il confine tra potere legislativo e giudiziario in Polonia fosse diventato sempre più poroso, da un lato, e il ‘timido’ ricorso ai meccanismi di condizionalità del diritto dell’Unione, dall’altro. Infine, si segnalano i recenti cambiamenti intervenuti a seguito delle elezioni politiche dell’autunno 2023 e le conseguenze prodotte sulle relazioni tra Polonia e Unione europea. L’obiettivo del contributo è in-

---

\* Dottoranda di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Torino, [silvia.giudici@unito.it](mailto:silvia.giudici@unito.it).

dividuare profili di interesse che possano informare, sia attualmente che in prospettiva futura, il contrasto alla minaccia di smantellamento dello stato di diritto.

PAROLE CHIAVE: Diritto dell'Unione europea – stato di diritto – indipendenza della magistratura – equo processo – procedura di infrazione – Corte di giustizia dell'Unione europea.

## 1. Introduzione

Il 5 giugno 2023 la Corte di giustizia ha ritenuto incompatibili con il diritto dell'Unione una serie di riforme introdotte nell'ordinamento polacco nel 2019 che, di fatto, rendevano impossibile per i giudici nazionali mettere in discussione l'indipendenza degli organi giurisdizionali del Paese<sup>1</sup>. Dopo solo quattro mesi dalla pronuncia, la coalizione guidata da Donald Tusk ha ottenuto la maggioranza nelle elezioni parlamentari del 15 ottobre 2023, permettendo così all'ex Presidente del Consiglio europeo di diventare il nuovo Presidente del Governo polacco. Nel giro di pochissimo tempo, la Polonia è dunque passata dall'essere un Paese nel quale si riscontrava «una rottura del fondamento valoriale su cui si regge il processo di integrazione europea»<sup>2</sup>, a diventare uno degli Stati membri con un governo a più forte vocazione europeista e determinato a ripristinare la tutela dello stato di diritto.

Questi rapidi sconvolgimenti richiedono di tornare ad analizzare le principali vicende che hanno coinvolto la Polonia sotto una nuova prospettiva, domandandosi cosa sia cambiato ad un anno di distanza dall'ultima pronuncia della Corte di giustizia nella causa *Commissione c.*

<sup>1</sup> CGUE, sentenza del 5 giugno 2013, C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*. Per ulteriori commenti alla sentenza v. L. PECH, *Doing Justice to Poland's Muzzle Law*, in *Verfassungsblog*, 11 giugno 2023; E. SAVOLDELLI, *La 'muzzle law' polacca al vaglio della Corte di giustizia: una prima lettura della sentenza resa nella causa C-204/21, Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici)*, in *Eurojus*, 10 luglio 2023; F. CASOLARI, *Corte di giustizia e valori dell'Unione: note a margine della sentenza 5 giugno 2023 sulla riforma della giustizia polacca*, in *Quaderni Costituzionali*, 2023, p. 669 ss.; C. CURTI GIALDINO, *La 'legge bavaglio' polacca viola l'indipendenza, l'imparzialità e la vita privata dei giudici ed è incompatibile con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 12 luglio 2023.

<sup>2</sup> Questa espressione è usata per indicare una violazione sistemica in F. CASOLARI, *Lo stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Padova, 2021, p. 293.

*Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*<sup>3</sup>. Senza pretese di esaustività, il presente contributo mira a identificare alcuni dei principali snodi che hanno caratterizzato la vicenda polacca legata alla crisi dello stato di diritto e a esaminare gli accadimenti più recenti.

A tal fine, il lavoro inserisce innanzitutto l'ultima causa del 2023 nel più vasto insieme delle misure prese dalla Polonia per limitare le possibilità per i giudici nazionali di dare seguito agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, nonché delle azioni poste in essere dall'Unione europea per arginare lo smantellamento dello stato di diritto. Si procede poi con un'analisi della più recente pronuncia del 2023, riguardante la cosiddetta 'legge bavaglio', la cui applicazione avrebbe reso pressoché impossibile per i giudici polacchi valutare il rispetto dei requisiti relativi all'indipendenza degli organi giurisdizionali derivanti dagli artt. 19 TUE e 47 della Carta. Successivamente, sono prese in considerazione una serie di ulteriori misure di tipo sanzionatorio o legate al congelamento di fondi europei richieste dalla Commissione al fine di contrastare il mancato adeguamento della Polonia alle sentenze della Corte di giustizia. Infine, si discutono i più recenti sviluppi della questione.

## **2. I tentativi di contrasto alla crisi dello stato di diritto in Polonia e l'opposizione al principio del primato**

Come si è detto, la causa *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)* si inserisce all'interno della più ampia e dibattuta questione del contrasto da parte dell'Unione europea alla crisi dello stato di diritto in alcuni suoi Stati membri, tra cui la Polonia<sup>4</sup>. Dal 2015, la magi-

<sup>3</sup> Per una ricostruzione più approfondita della vicenda polacca v. ad es. N. CANZIAN, *Il principio europeo dell'indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 465 ss.; A. FESTA, *L'Unione europea e l'erosione dello stato di diritto in Polonia*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 145 ss.; L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 1 ss. e L. PECH, *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole*, in *Verfassungsblog*, 17 gennaio 2023.

<sup>4</sup> La dottrina che si è occupata del tema è vastissima. A titoli di esempio v. F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE Online*, 2016, p. 135 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in *Eurojus*, 13 febbraio 2017; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 24 ottobre 2017; A. ROSANÒ, *The battle of evermore, ovvero considerazioni sui meccanismi attivabili dall'Unione europea per la tutela dello stato di diritto*, in *SIDIBlog*, 19 ottobre 2018; K. LENAERTS, *New Horizons*

struttura polacca è stata oggetto di riforme di stampo illiberale che, di fatto, hanno cercato di eliminare la divisione tra potere esecutivo e giudiziario contravvenendo al principio di indipendenza dei giudici che deriva dall'art. 19 TUE<sup>5</sup> e che costituisce una delle componenti del valore dello stato di diritto menzionato all'art. 2 TUE.

A seguito dei tentativi infruttuosi di ottenere un cambiamento di approccio da parte del Governo polacco attraverso gli strumenti previsti nell'ambito del nuovo quadro dell'Unione per rafforzare lo Stato di diritto adottato nel 2014<sup>6</sup>, la Commissione ha proposto per la prima volta nel 2017 l'attivazione della procedura preventiva prevista dall'art. 7, par. 1, TUE nei confronti della Polonia<sup>7</sup>. La procedura è rimasta aperta e il Consi-

---

*for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal*, 2020, p. 29 ss.; U. VILLANI, *Sul controllo dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 10 ss.; e L. PECH, *The Rule of Law*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds), *The Evolution of EU Law*, III ed., Oxford, 2021, p. 307 ss.

<sup>5</sup> I requisiti derivanti da questo principio sono stati identificati per la prima volta in CGUE, sentenza del 19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, punto 53 e ribaditi successivamente in CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punto 44. V. anche A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM(2014) 0158 final. La comunicazione prevedeva che prima di ricorrere alla procedura ex art. 7 TUE la Commissione avrebbe dovuto intraprendere un dialogo strutturato con lo Stato membro in questione ed eventualmente elaborare raccomandazioni. Per un'analisi degli interventi precedenti alla proposta del 2017 v. O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di diritto": un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2015; L.S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della rule of law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 11 maggio 2015; C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi*, 2016, p. 1 ss. e P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *Federalismi*, 2016, p. 1 ss.

<sup>7</sup> Proposta di Decisione del Consiglio, del 20 dicembre 2017, sulla constatazione di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Polonia, COM(2017) 835 final. Per commenti sulla procedura di cui all'art. 7 TUE v. A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 19 ss.; L. PECH, *Article 7 TEU: From 'Nuclear Option' to 'Sisyphian Procedure'?*, in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (eds), *Constitutionalism under Stress: Essays in Honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, 2020, p. 157 ss.; R.D. KELEMEN, *Article 7's Place in the EU Rule of Law Toolkit*, in A. SÖDERSTEN, E. HERCOCK (eds), *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, Stockholm, 2023, p. 12 ss.; D. KOCHENOV, *EU Rule of Law Today: Limiting, Excusing, or Abusing Power?*, in A. SÖDERSTEN, E. HERCOCK (eds), *The Rule of Law in the EU*, cit., p. 18 ss.; A. MOBERG,

glio ha organizzato diverse audizioni con lo Stato polacco, non giungendo però a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave del valore dello stato di diritto contenuto nell'art. 2 TUE.

Dal punto di vista giurisdizionale<sup>8</sup>, il tentativo di contestare la deriva il-liberale del governo polacco è passato attraverso l'utilizzo del sistema del rinvio pregiudiziale, operato sia da giudici di altri Stati membri<sup>9</sup> sia dagli stessi magistrati polacchi<sup>10</sup>. In aggiunta, la Commissione ha promosso una serie di procedure di infrazione nei confronti della Polonia, arrivando fino alla fase contenziosa e richiedendo quindi un intervento da parte della Corte di giustizia. In questo contesto, la Corte ha dapprima censurato la modifica dell'età pensionabile dei giudici polacchi<sup>11</sup> e successivamente negato l'indipendenza della sezione disciplinare della magistratura<sup>12</sup>.

Dal punto di vista della tenuta dell'ordinamento dell'Unione, la questione più problematica è stata però la messa in discussione di alcuni principi e strumenti cardine del diritto dell'Unione, primi tra tutti il principio del primato e il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Per quanto attiene al secondo profilo, diverse istituzioni polacche hanno cercato di limitare il ricorso a tale meccanismo che consente quel dialogo da giudice a

---

*Article 7 TEU: Difficult by Design*, in A. SÖDERSTEN, E. HERCOCK (eds), *The Rule of Law in the EU*, cit., p. 24 ss.

<sup>8</sup> Per alcune riflessioni sul contributo dato dai rimedi giurisdizionali, soprattutto le procedure di infrazione, al problema v. K.L. SCHEPPELE, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 105 ss.; L.W. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 65 ss.; M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 ss.; M. BONELLI, *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una fase per la tutela dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 5 luglio 2019; M. COLI, *The Judgment of the CJEU in Commission v. Poland II (C-192/18): the resurgence of infringement procedures as a tool to enforce the rule of law?*, in *Diritti Comparati*, 21 novembre 2019.

<sup>9</sup> Ad es. v. CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, LM.

<sup>10</sup> Ad es. v. CGUE, sentenza del 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. (*Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema*); sentenza del 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats)*; CGUE, sentenza del 2 marzo 2021, C-824/18, A.B. e a. (*Nomination des juges à la Cour suprême - Recours*).

<sup>11</sup> V. CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte Suprema)* e CGUE, sentenza del 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei Tribunali ordinari)*.

<sup>12</sup> CGUE, sentenza del 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Sezione disciplinare)*.

giudice fondamentale per garantire l'efficacia, l'uniformità e l'autonomia del diritto dell'Unione.

Uno snodo particolarmente cruciale di questa vicenda si individua nella pronuncia nel caso *A.K. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, con la quale la Corte di giustizia ha esplicitato i criteri sulla base dei quali un giudice nazionale è tenuto a valutare l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali. Il giudice dell'Unione ha indicato inoltre la disapplicazione delle disposizioni del diritto interno contrastanti, nel caso in cui tali requisiti non fossero soddisfatti. La Sezione per il lavoro e la previdenza sociale della Corte suprema, ossia il giudice *a quo* a cui la sentenza lasciava il compito di valutare la sussistenza di questi elementi, ha poi statuito che il Consiglio nazionale della magistratura polacco non rispettasse tali elementi nel caso di specie<sup>13</sup>.

A seguito di questa vicenda sono state introdotte le riforme di cui si dirà meglio di seguito e che nella causa *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)* sono state ritenute volte a dissuadere i magistrati polacchi dall'esaminare l'indipendenza di altri giudici ai sensi del diritto dell'Unione ed eventualmente a disapplicare le norme interne contrastanti. In questo modo, si è tentato di impedire la contestazione delle nomine dei nuovi giudici fortemente legati al potere politico. Emblematico per comprendere la portata negativa della legge è il fatto che la Presidente della Corte suprema polacca, contraria a tale riforma, l'avesse soprannominata in maniera sprezzante «legge bavaglio»<sup>14</sup>. Il legame tra le riforme e la causa *A.K. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)* è evidente anche dalla forte vicinanza temporale tra quest'ultima pronuncia, del 19 novembre 2019, e l'entrata in vigore delle riforme in oggetto, fissata per il 14 febbraio 2020. In sostanza, la legge su cui verte la sentenza del 2023 ha introdotto modifiche finalizzate ad impedire ai giudici polacchi di dare attuazione a quanto precedentemente previsto dalla Corte di giustizia<sup>15</sup>.

Nell'ordinamento interno, l'adozione della legge è stata accompagnata da altre due sentenze particolarmente significative. Infatti, un'altra sezione della Corte suprema polacca di recente formazione ha apparentemente accolto le indicazioni del giudice dell'Unione fornite nel caso *A.K.*, conclu-

<sup>13</sup> Corte suprema polacca, sentenza del 5 dicembre 2019, causa III Po 7/18. Il testo inglese della sentenza è disponibile a [www.ruleoflaw.pl](http://www.ruleoflaw.pl)

<sup>14</sup> A. FESTA, *L'Unione europea e l'erosione dello stato di diritto in Polonia*, cit., p. 161.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 159 ss.

dendo però che queste non fossero applicabili nel contesto nazionale<sup>16</sup>. Similmente, il Tribunale costituzionale polacco, istituzione particolarmente vicina al potere politico in quel momento, ha contestato in una sua pronuncia la possibilità per la Corte suprema di valutare la legittimità di altri organi giudiziari<sup>17</sup>.

Preme sottolineare che forme di limitazione delle possibilità per i giudici polacchi di ricorrere al rinvio pregiudiziale erano state adottate anche prima della 'legge bavaglio', seppur la Corte abbia avuto modo di considerarle solamente dopo il caso *A.K.* A questo proposito, nella causa *Miasto Łowicz* è stato fatto notare alla Corte che i giudici che avevano sollevato i quesiti pregiudiziali erano stati poi oggetto di indagine disciplinare. Tuttavia, in quella sede, non ritenendo che le domande poste fossero rilevanti per la procedura nazionale, la Corte si è limitata a ribadire che il diritto dell'Unione preclude l'adozione di norme nazionali in forza delle quali un giudice che sottopone un quesito pregiudiziale sarebbe poi suscettibile di vedersi indirizzato un provvedimento disciplinare<sup>18</sup>. Successivamente, nella causa *A.B.*, è stata riscontrata in maniera puntuale l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che vietava il mantenimento o la futura proposizione di quesiti pregiudiziali, con l'effetto di impedire alla Corte di giustizia di pronunciarsi<sup>19</sup>. Infine, nella sentenza del 15 luglio 2021 *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, la Corte ha ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione il regime disciplinare applicabile ai giudici polacchi, poiché questi avrebbero potuto essere oggetto di procedimenti disciplinari a causa del contenuto delle proprie decisioni, nonché per la scelta di sottoporre un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia<sup>20</sup>. Inoltre, la pronuncia ha dichiarato che la sezione disciplinare della Corte suprema non offriva adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità.

Come già menzionato, tale tentativo di frenare i ricorsi al rinvio pregiudiziale è stato accompagnato da una messa in discussione del principio del primato. In particolar modo, in due pronunce del 2021, il Tribunale

<sup>16</sup> V. M. ZIÓŁKOWSKI, *Two Faces of the Polish Supreme Court After "Reforms" of the Judiciary System in Poland: the Question of Judicial Independence and Appointments*, in *European Papers*, 2020, p. 360.

<sup>17</sup> W. ZONTEK, *You Can't Forbid Judges to This*, in *Verfassungblog*, 5 febbraio 2020.

<sup>18</sup> CGUE, *Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats)*, cit., punto 58.

<sup>19</sup> CGUE, *A.B. e a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, cit., punto 95.

<sup>20</sup> CGUE, sentenza del 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*.

costituzionale polacco è giunto a negare che questo principio fosse applicabile nell'ordinamento nazionale, constatando invece il primato delle norme di quest'ultimo sulle disposizioni del diritto dell'Unione<sup>21</sup>. In particolare, l'ultima delle due sentenze è scaturita da un ricorso istituito dal Primo Ministro, con il fine specifico di ottenere una conferma dell'incompatibilità tra diritto dell'Unione e diritto polacco<sup>22</sup>. A queste sentenze è seguita l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione<sup>23</sup>, tutt'ora pendente davanti alla Corte di giustizia<sup>24</sup>. Le pronunce si pongono in stretta relazione con le vicende riguardanti la 'legge bavaglio' e le decisioni del giudice dell'Unione di cui si dirà di seguito.

Si evince quindi come tali tentativi di limitare il dialogo con la Corte di giustizia e di attribuire un significato concreto al primato del diritto dell'Unione attraverso la disapplicazione delle norme contrastanti fossero problematici dalla prospettiva del diritto dell'Unione. Non vanno tuttavia dimenticate le ripercussioni che tali riforme hanno avuto anche dal punto di vista pratico e immediato della lotta allo sradicamento dello stato di diritto in Polonia, limitando le possibilità per i magistrati polacchi di opporsi al potere politico. Infatti, il sistema del rinvio pregiudiziale ha costituito un mezzo utilizzato dai giudici dissidenti per contestare le riforme illiberali<sup>25</sup>.

### **3. La sentenza della Corte nella causa *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)***

La pronuncia *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)* qui in analisi è il risultato ultimo di una procedura di infrazione iniziata dalla Commissione nell'aprile 2020, nel contesto della quale era stata adi-

<sup>21</sup> Tribunale costituzionale polacco, sentenza del 14 luglio 2021, P 7/20 e Tribunale costituzionale polacco, sentenza del 7 ottobre 2021, K 3/21. Per alcuni commenti, v. ad es. E. CANNIZZARO, *Sovereign within the Union? The Polish Constitutional Tribunal and the Struggle for European Values*, in *European Papers*, 2021, p. 1117 ss. e G. DI FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

<sup>22</sup> R. PALLADINO, A. FESTA, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoni logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *Eurojus*, 2022, p. 67.

<sup>23</sup> Commissione europea, Comunicato stampa IP/23/3134, 15 febbraio 2023, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>24</sup> CGUE, ricorso presentato il 25 luglio 2023, C-448/23, *Commissione c. Polonia*.

<sup>25</sup> C.Y. MATTHES, *Judges as Activists: How Polish Judges Mobilise to Defend the Rule of Law*, in *East European Politics*, 2022, p. 474 ss. Il rinvio pregiudiziale è considerato dall'Autrice come uno strumento di «on-bench mobilisation» usata dai giudici polacchi.

ta la Corte di giustizia nell'aprile 2021. Questa sentenza ha ripreso alcune statuizioni della decisione *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)* e ha messo in luce come ulteriori aspetti del regime applicabile ai giudici polacchi non fossero compatibili con i requisiti previsti dal diritto dell'Unione per garantire il rispetto dello stato di diritto.

A titolo preliminare, la Corte ha ribadito la propria competenza a valutare la compatibilità della cosiddetta 'legge di modifica' polacca con il diritto dell'Unione. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo polacco, né il principio di attribuzione né l'art. 4, par. 2, TUE, secondo cui l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, sono stati ritenuti atti a escludere la giurisdizione della Corte<sup>26</sup>. La competenza nazionale nel definire il proprio assetto costituzionale trova, infatti, una limitazione nel rispetto degli obblighi di cui agli artt. 2 e 19 TUE. In questo senso, la Corte ha ricollegato il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte degli Stati membri alla loro appartenenza all'Unione e ne ha riconfermato la natura vincolante<sup>27</sup>. La Corte di giustizia ha anche utilizzato questa occasione per contrastare la posizione assunta dal Tribunale costituzionale polacco, secondo cui la prima non sarebbe stata competente a valutare l'indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali. A questo proposito, il giudice di Kirchberg ha ribadito che il principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno richiede anche a una corte nazionale di simile rango di adeguarsi alle decisioni e all'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione date dalla Corte di giustizia<sup>28</sup>.

La prima questione affrontata nella sentenza ha riguardato il potere affidato alla sezione disciplinare della Corte suprema di adottare un'ampia varietà di provvedimenti disciplinari diretti ai giudici polacchi, suscettibili di avere un forte impatto sulla loro vita professionale e privata. Tra le misure contestate rientravano l'apertura di indagini penali nei confronti dei magistrati, la disposizione del loro arresto, la modifica in maniera peggiorativa della loro retribuzione e l'imposizione dell'obbligo a un pensionamento anticipato involontario. Il giudice dell'Unione ha ricordato che, ai sensi dell'art. 19 TUE, è fondamentale evitare che i poteri sanzionatori di cui dispongono i membri della sezione disciplinare siano utilizzati per esercitare forme di influenza e controllo politico sui giudici nazionali. Pertanto, una simile disposizione avrebbe dovuto essere accompagnata da

---

<sup>26</sup> CGUE, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit., punto 63.

<sup>27</sup> Sul punto v. F. CASOLARI, *Corte di giustizia e valori dell'Unione*, cit., p. 672 ss.

<sup>28</sup> CGUE, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit., punto 79.

garanzie atte a evitare un uso indebito del sistema, da cui deriverebbe la necessità di scongiurare il rischio che i provvedimenti disciplinari non siano adottati da un organo indipendente<sup>29</sup>. Richiamando quanto già statuito circa la mancanza di indipendenza della sezione disciplinare, la Corte ha quindi sancito che tali assicurazioni non erano presenti nel regime disciplinare polacco, il quale si poneva pertanto in violazione dell'art. 19 TUE<sup>30</sup>.

Il secondo punto sul quale si è concentrata l'attenzione della Corte sono state le norme nazionali che chiedevano di considerare una serie di fattispecie come infrazioni disciplinari a carico dei giudici, con particolare riferimento all'art. 72 della legge sulla Corte suprema. In primo luogo, sarebbero state ritenute tali «atti o omissioni idonei a ostacolare o compromettere seriamente il funzionamento di un'autorità giudiziaria», nonché gli «atti che mettono in discussione l'esistenza del rapporto di lavoro di un giudice, l'efficacia della nomina di un giudice o la legittimazione di un organo costituzionale della Repubblica di Polonia». In secondo luogo, anche una «violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge» sarebbe stata classificabile come infrazione disciplinare. Quanto alla prima tipologia di infrazioni, l'aspetto che ha destato maggiore preoccupazione nella Corte riguardava la formulazione in termini eccessivamente vaghi di dette condotte. Le disposizioni rilevanti potevano infatti essere interpretate nel senso di considerare che un magistrato polacco avrebbe commesso un'infrazione disciplinare ogni qualvolta avesse dato attuazione agli obblighi derivanti dagli artt. 19 TUE e 47 della Carta. Di contro, queste disposizioni richiederebbero di esaminare se un giudice o un organo giurisdizionale nazionale rispetti i requisiti che consentono di ritenerlo imparziale, indipendente e precostituito per legge<sup>31</sup>. In aggiunta, la sentenza ha individuato anche una violazione dell'art. 267 TFUE da parte delle norme nazionali in parola, dal momento che queste avrebbero permesso di contestare un'infrazione disciplinare in capo a un magistrato polacco nel caso in cui questi avesse sottoposto un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia riguardante l'indipendenza, l'imparzialità dei giudici, nonché la nozione di tribunale precostituito per legge<sup>32</sup>. Anche in riferimento alle infrazioni disciplinari a seguito di una violazione manifesta di regole di di-

---

<sup>29</sup> *Ivi*, punti 95-100.

<sup>30</sup> *Ivi*, punto 102.

<sup>31</sup> *Ivi*, punto 137.

<sup>32</sup> *Ivi*, punto 153.

ritto, la Corte è giunta, di fatto, alla stessa conclusione elaborata relativamente alla prima tipologia di infrazioni.

L'eccessiva vaghezza nella formulazione delle disposizioni della 'legge di modifica' è venuta in rilievo anche quando la Corte ha esaminato la terza questione, strettamente legata alla precedente. La censura della Commissione faceva riferimento al divieto di mettere in discussione la legittimità degli organi costituzionali e giurisdizionali dello Stato, nonché di accertare o valutare la legittimità della nomina di un giudice e dei poteri che ne derivano. Queste disposizioni avrebbero proibito ai magistrati nazionali di dare attuazione all'obbligo, derivante dagli artt. 19 TUE e 47 della Carta, di esaminare se il diritto a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge fosse garantito<sup>33</sup>. In altri termini, se un giudice polacco avesse dato attuazione all'obbligo derivante da queste disposizioni di diritto dell'Unione, questi avrebbe violato la normativa interna e, di conseguenza, avrebbe rischiato di essere soggetto alle misure disciplinari di cui si è detto sopra. Secondo la Corte, le disposizioni esaminate violavano altresì il principio del primato poiché ostacolavano la disapplicazione da parte dei giudici polacchi delle norme nazionali contrastanti con quelle dell'Unione dotate di effetto diretto, tra le quali rientrano gli artt. 19 TUE e 47 della Carta<sup>34</sup>.

Il quarto tema su cui è stata interrogata la Corte riguardava l'attribuzione a un'unica sezione della Corte suprema polacca, la cosiddetta sezione straordinaria, della competenza a trattare le richieste di ricusazione di un giudice o di determinazione del tribunale davanti al quale il procedimento avrebbe dovuto svolgersi, anche quando tali questioni fossero motivate da dubbi circa l'indipendenza di tale giudice. Peraltro, la normativa polacca non consentiva nemmeno alla sezione straordinaria di pronunciarsi qualora la determinazione dell'indipendenza di un magistrato avesse richiesto la valutazione della legittimità della sua nomina. In riferimento a tale questione, preme soffermarsi brevemente sulla proposta formulata dall'Avvocato generale Collins nelle sue conclusioni. Questa censura è infatti l'unica nella quale egli proponeva una soluzione opposta a quella sostenuta poi dalla Corte, ritenendo che gli argomenti della Commissione non andassero accolti. Secondo le sue conclusioni, il diritto dell'Unione non vietava che una simile competenza fosse attribuita in via

---

<sup>33</sup> *Ivi*, punti 226-227.

<sup>34</sup> *Ivi*, punti 228-230.

esclusiva a un unico giudice, in quanto ciò non sarebbe in contrasto con il principio di equivalenza e di effettività<sup>35</sup>. Anche qualora tale organo non fosse stato ritenuto indipendente, il principio del primato avrebbe permesso di risolvere il problema attraverso la disapplicazione delle norme interne<sup>36</sup>. L'Avvocato generale sosteneva altresì che la normativa polacca non escludesse la possibilità per le corti nazionali di sottoporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia<sup>37</sup>. La Corte ha operato invece una valutazione di più ampio respiro, collegando questa censura a quanto rilevato precedentemente rispetto all'introduzione di nuove proibizioni e divieti, nonché ricordando che l'obiettivo cui tendeva la 'legge di modifica' appariva essere quello di scoraggiare i magistrati nazionali a dare applicazione al diritto dell'Unione. Nella sua sentenza, la Corte ha riscontrato innanzitutto una violazione degli artt. 19 TUE e 47 della Carta poiché le norme nazionali non consentivano a tutti gli organi giurisdizionali di verificare il rispetto delle garanzie richieste da queste disposizioni, bensì limitavano la giurisdizione alla sola sezione straordinaria<sup>38</sup>. La Corte ha infatti specificato che, ai sensi del diritto dell'Unione, questo obbligo ha natura trasversale e si impone quindi a tutte le corti interne. Questo passaggio è stato ritenuto tra i più innovativi della sentenza<sup>39</sup>. In aggiunta, la Corte ha riscontrato due ulteriori violazioni. In primo luogo, la normativa polacca è stata ritenuta incompatibile con il principio del primato, poiché non consentiva ad alcun giudice la disapplicazione delle norme interne contrastanti con gli articoli menzionati sopra<sup>40</sup>. In secondo luogo, impedendo o quantomeno scoraggiando tutti gli altri giudici al di fuori dei membri della sezione straordinaria a sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte, la 'legge di modifica' è stata considerata anche in contrasto con l'art. 267 TFUE<sup>41</sup>.

Infine, nell'ultima parte della sentenza, la Corte ha esaminato l'obbligo istituito in capo ai giudici polacchi di fornire informazioni circa la propria appartenenza ad associazioni, enti senza scopo di lucro o partiti politici, ai fini di una loro pubblicazione *on-line*. Tale obbligo è stato valutato alla luce del diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla protezione dei

---

<sup>35</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 15 dicembre 2022, C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, punto 98.

<sup>36</sup> *Ivi*, punto 99.

<sup>37</sup> *Ivi*, punti 106-107.

<sup>38</sup> CGUE, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit., punti 285-286.

<sup>39</sup> L. PECH, *Doing Justice to Poland's Muzzle Law*, cit.

<sup>40</sup> CGUE, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit., punto 287.

<sup>41</sup> *Ivi*, punto 290.

dati personali (artt. 6 e 7 della Carta) e di alcune disposizioni del Regolamento generale sulla protezione dei dati, più noto come GDPR<sup>42</sup>. Il governo polacco argomentava che l'obiettivo cui tendeva la modifica della normativa nazionale era tutelare la neutralità politica e l'imparzialità dei giudici e costituiva quindi una finalità di interesse generale idonea a giustificare la limitazione di alcuni diritti<sup>43</sup>. Ciò nonostante, la Corte ha ritenuto che la misura non fosse né adeguata a raggiungere tale scopo né proporzionata<sup>44</sup>. Nella sentenza è stato infatti sottolineato come questa misura, anziché contribuire allo scopo perseguito, avrebbe potuto incidere negativamente sui diritti dei giudici polacchi<sup>45</sup> e, pertanto, era da considerarsi una violazione delle summenzionate norme del diritto dell'Unione.

I ragionamenti formulati nella sentenza sono stati ritenuti fortemente prevedibili da alcuni commentatori<sup>46</sup>. Come si è visto, la pronuncia si inserisce infatti in un filone giurisprudenziale più ampio in cui la Corte ha ritenuto che una serie di meccanismi adottati per limitare le possibilità dei giudici nazionali di operare dei rinvii pregiudiziali non siano compatibili con il diritto dell'Unione. Un aspetto particolarmente positivo della sentenza è stata la capacità della Corte di tenere in considerazione il contesto nel quale le riforme sono state adottate, nonché le forme di dissuasione e di influenza politica della normativa contestata. Infatti, a più riprese, la Corte ha esplicitato e tenuto in considerazione nella formulazione dei suoi argomenti che l'obiettivo sotteso all'adozione della 'legge bavaglio' era limitare le possibilità per i giudici polacchi di dare applicazione alla sua giurisprudenza, in particolar modo dissuadendoli dal valutare la legittimità degli organi giurisdizionali secondo quanto previsto dal diritto dell'Unione. Anche questo approccio si pone in linea di continuità con quello seguito nelle precedenti sentenze, nelle quali era stata messa in luce la capacità delle norme interne di influenzare politicamente le decisioni dei giudici polacchi, nonché di dissuaderli dall'applicazione del diritto

---

<sup>42</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

<sup>43</sup> CGUE, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit., punti 356-357.

<sup>44</sup> *Ivi*, punti 366 e 381.

<sup>45</sup> *Ivi*, punto 377.

<sup>46</sup> L. PECH, *Doing Justice to Poland's Muzzle Law*, cit.

dell'Unione<sup>47</sup>. In aggiunta, la sentenza del giugno 2023 ha confermato dal punto di vista teorico anche la tendenza della Corte ad utilizzare il valore dello stato di diritto quale strumento per riaffermare il primato del diritto dell'Unione su quello nazionale<sup>48</sup>.

#### 4. Il (timido) ricorso alla leva finanziaria nel caso polacco

La sentenza della Corte e la procedura da cui essa derivava si inseriscono in un insieme più vasto di azioni intraprese parallelamente dalle istituzioni dell'Unione europea per arginare la deriva illiberale dello stato polacco.

Innanzitutto, nel caso di specie, la Commissione non si era limitata a dare l'avvio alla parte contenziosa della procedura di infrazione conclusasi con la pronuncia appena analizzata, ma aveva anche richiesto alla Corte di imporre alla Polonia una serie di misure cautelari, ai sensi dell'art. 279 TFUE. Questa disposizione, insieme all'art. 260 TFUE, è stata considerata adatta per una «rule-of-law-based enhancing interpretation», nel senso di costituire uno strumento capace di essere utilizzato per contrastare in maniera efficace violazioni dello stato di diritto<sup>49</sup>. La sentenza commentata era quindi stata preceduta da una serie di ordinanze della Corte, che richiedevano di non dare applicazione alla 'legge di modifica'. A seguito di una prima ordinanza del 2021<sup>50</sup>, il Tribunale costituzionale polacco aveva risposto emettendo la dichiarazione del 14 luglio 2021, già menzionata in tema di opposizione al principio del primato, dichiarando che la Corte di giustizia non fosse competente ad adottarla<sup>51</sup>. Non essendosi conformata alle misure provvisorie richieste, alcuni mesi dopo, alla Polonia era stato

<sup>47</sup> V. L. PECH, *Protecting Polish Juusdges from Political Control*, in *Verfassungsblog*, 20 luglio 2021.

<sup>48</sup> Per una critica a questo approccio v. D. KOCHENOV, *EU Rule of Law Today*, cit., p. 30 ss.

<sup>49</sup> L. PECH, D. KOCHENOV, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice*, Stockholm, 2021, p. 38. Sulla questione delle misure provvisorie come strumento di contrasto alla crisi dello stato di diritto, v. anche G. GENTILE, D. SARTORI, *Interim Measures as "Weapons of Democracy" in the European Legal Space*, in *European Human Right Law Review*, 2023, p. 18 ss.

<sup>50</sup> CGUE, ordinanza del 14 luglio 2021, C-204/21 R, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*. Sul punto, v. L. PECH, *Protecting Polish Juusdges from Political Control*, cit.

<sup>51</sup> V. O. POLAŃSKI, *Poland—Another episode of "rule of law backsliding"—Judgment P 7/20 and a threat to the integrity of the EU legal order*, in *Public Law*, 2022, p. 153 ss. Per la reazione della Commissione, v. Commissione europea, dichiarazione 21/3726, 15 luglio 2021, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

imposto il pagamento di 1 000 000 euro al giorno a titolo sanzionatorio<sup>52</sup>. Infine, ad aprile 2023, con un'ordinanza ritenuta priva di solidi fondamenti fattuali e giuridici<sup>53</sup>, la Corte aveva rilevato che la Polonia avesse adottato provvedimenti per adeguarsi parzialmente alle misure provvisorie richieste, ottenendo così una riduzione dell'entità della penalità di mora<sup>54</sup>. Queste parziali modifiche, come si vedrà di seguito, erano sembrate in gran parte determinate dalla volontà di avere accesso ai fondi stanziati nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, piuttosto che da un genuino tentativo di conformarsi a quanto ordinato dalla Corte. Al contrario, il governo polacco continuava a sostenere l'incompetenza del giudice dell'Unione a pronunciarsi sulla questione dell'indipendenza della magistratura in Polonia<sup>55</sup>.

Se da un lato la Commissione ha fatto ampiamente uso delle procedure di infrazione e della possibilità di richiedere l'adozione di misure provvisorie e sanzionatorie alla Corte di giustizia, dall'altro lato non si è riscontrato lo stesso attivismo per quanto riguarda il ricorso al più recente Regolamento sulla condizionalità legato al rispetto dello stato di diritto<sup>56</sup>. Questo strumento prevede la riduzione, sospensione o revoca dei pagamenti finanziati dal *budget* dell'Unione e destinati a uno Stato membro, qualora vengano appurate violazioni dello stato di diritto suscettibili di pregiudicare «in modo sufficientemente diretto» la corretta gestione del bilancio e gli interessi finanziari dell'Unione<sup>57</sup>. Il Regolamento si applica

---

<sup>52</sup> CGUE, ordinanza del 27 ottobre 2021, C-204/21 R, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*.

<sup>53</sup> M. LANOTTE, *Warsaw Does not Fulfil, and Luxembourg Cuts the Sanction in Half. It Doesn't Add Up!*, in *BlogDUE*, 28 luglio 2023.

<sup>54</sup> CGUE, ordinanza del 21 aprile 2023, C-204/21 R-RAP, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*.

<sup>55</sup> A. PTAŃ, *Poland to dissolve judges' Disciplinary Chamber to meet EU demand*, in *Reuters*, 7 agosto 2021.

<sup>56</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Anche in questo caso, la dottrina che si è occupata del tema è estremamente vasta. Per alcuni commenti v. ad es. F. CASOLARI, *Tutela dello stato di diritto e condizionalità finanziaria: much ado about nothing?*, in *EUblog*, 19 maggio 2021; B. NASCIBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2022, p. 114 ss; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del «Regolamento condizionalità»*, in *Eurojus*, 2022, p. 25 ss. e A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022, p. 131 ss.

<sup>57</sup> V. soprattutto artt. 3, 4 e 5 del Regolamento 2020/2092.

anche ai fondi volti a finanziare i Piani nazionali di ripresa e resilienza nel quadro del *Next Generation EU*, particolarmente utili ai governi nazionali per uscire dalla crisi causata dalla pandemia e implementare riforme a lungo termine<sup>58</sup>. Ad oggi, le misure previste dal Regolamento sulla condizionalità sono state utilizzate solo nei confronti dell'Ungheria, bloccando i finanziamenti richiesti nel suo Piano nazionale di ripresa e resilienza. La motivazione data riguardava soprattutto la presenza di problemi di corruzione nel Paese<sup>59</sup>. Al contrario, l'approvazione del piano polacco aveva seguito un altro percorso. Infatti, il Regolamento 2020/2092 non è stato applicato<sup>60</sup>. La scelta operata dalla Commissione di non ricorrere ai meccanismi previsti dal Regolamento era dettata anche dalla necessità di riconoscere il supporto dato dalla Polonia all'Ucraina a seguito dell'invasione russa<sup>61</sup>. Ciò nonostante, per il tramite di altri meccanismi di condizionalità previsti dal diritto dell'Unione, erano stati comunque bloccati un totale di 110 miliardi di euro di finanziamenti che la Polonia avrebbe dovuto ricevere<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Non si vuole in questa sede entrare nella discussione riguardante l'obiettivo primario del Regolamento, che la Corte di giustizia ha dichiarato essere quello di tutelare il *budget* dell'Unione (v. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*). Si parte tuttavia dal presupposto che questo strumento possa essere utilizzato, quantomeno in chiave funzionale, per indurre alcuni Stati membri, soprattutto i percettori netti di fondi europei, ad introdurre cambiamenti volti a ripristinare la tutela dello stato di diritto.

<sup>59</sup> V. Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.

<sup>60</sup> La dottrina ha segnalato come, rispetto alla situazione ungherese caratterizzata da problemi di corruzione, fosse meno evidente come le violazioni dello stato di diritto in Polonia potessero minacciare in modo sufficientemente diretto la gestione del bilancio dell'Unione, soddisfacendo quindi la condizione necessaria per dare applicazione al Regolamento. V. A. BARAGGIA, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, p. 295. In senso contrario, v. L. PECH, A. WÓJCIK, P. WACHOWIEC, *The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in Respect of Poland*, 2023, Studio commissionato per il gruppo dei Verdi al Parlamento europeo, disponibile a [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu)

<sup>61</sup> V. J. JARACZEWSKI, *Unexpected Complications: The Impact of the Russian Invasion of Ukraine on the Rule of Law Crisis in the EU* in *Verfassungsblog*, 23 dicembre 2022.

<sup>62</sup> V. K.L. SCHEPPELE, J. MORIJN, *What Price Rule of Law?*, in A. SÖDERSTEN, E. HERCOCK (eds), *The Rule of Law in the EU*, cit., p. 41-44. Più in generale, sull'utilizzo delle clausole di condizionalità in vari fondi come strumento di promozione dei valori dell'Unione, v. M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European Papers*, 2022, p. 697 ss.

Ciò era stato reso possibile, in primo luogo, per effetto della procedura prevista dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Questa, infatti, associava l'erogazione dei fondi all'approvazione da parte della Commissione di un piano nazionale nel quale venivano dettagliate le modalità con cui lo Stato membro intendeva affrontare le criticità segnalate nelle raccomandazioni specifiche per paese ricevute nell'ambito del Semestre europeo negli anni passati. Nel caso della Polonia, queste includevano anche indicazioni riguardanti il rispetto dell'indipendenza della magistratura<sup>63</sup>. Con una decisione particolarmente contestata<sup>64</sup>, la Commissione aveva approvato il piano polacco nel giugno 2022, subordinando però l'esborso dei fondi previsti al raggiungimento di alcuni obiettivi, cosiddetti *milestones*, negoziati con il governo<sup>65</sup>. Tra questi obiettivi erano stati inclusi anche quelli legati alla modifica del regime disciplinare dei magistrati, necessari a garantire la compatibilità del diritto polacco con la giurisprudenza della Corte di giustizia. A seguito degli scambi intercorsi con la Commissione, nonostante la Polonia avesse approvato una serie di riforme, queste erano state ritenute modifiche meramente di facciata e aventi come unico scopo ottenere l'accesso al sostegno finanziario richiesto<sup>66</sup>. Pertanto, non erano state considerate sufficienti per procedere all'erogazione dei finanziamenti previsti.

In secondo luogo, la Commissione aveva bloccato anche altre risorse destinate alla Polonia che avrebbero dovuto essere erogate tramite diversi fondi finanziati con il *budget* dell'Unione. La possibilità di congelamento di questi finanziamenti è prevista nel Regolamento sulle disposizioni comuni, il quale definisce le regole applicabili all'attuazione di una serie di

---

<sup>63</sup> Raccomandazione della Commissione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 della Polonia, COM(2020) 521 final, p. 10.

<sup>64</sup> V. A. ALEMANNI, *Censuring Von der Leyen's Capitulation on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 8 giugno 2022; J. LIBOREIRO, *Fair Deal or Cave In? Brussels' Green Light of Poland's Recovery Plan Reveals Loopholes*, in *Euronews*, 3 giugno 2022 e L. PECH, *Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time*, in *Verfassungsblog*, 21 giugno 2022. V. anche la Proposta di risoluzione del Parlamento europeo, 8 giugno 2022, sullo Stato di diritto e la potenziale approvazione del piano nazionale di ripresa (PNR) polacco, (2022/2703(RSP)).

<sup>65</sup> Commissione europea, comunicato stampa IP/22/3375, 1 giugno 2022, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>66</sup> Ad es. v. J. JARACZEWSKI, *Just a Feint? President Duda's Bill on the Polish Supreme Court and the Brussels-Warsaw Deal on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 1 giugno 2022.

fondi stanziati nel contesto dal diritto dell'Unione<sup>67</sup>. In particolare, il Regolamento prevede una serie di principi orizzontali legati alla tutela dei diritti fondamentali, alla parità di genere e all'adozione di misure di contrasto a varie forme di discriminazione che devono essere rispettati per permettere l'erogazione delle risorse previste nel quadro dei diversi fondi<sup>68</sup>. Dal momento che, per stessa ammissione del Governo polacco, tali condizioni non erano rispettate, l'esborso dei fondi non era stato consentito<sup>69</sup>.

A questo proposito, si è potuto notare una discrasia tra decisioni della Corte e approccio della Commissione. La prima, nelle sue pronunce aveva già ribadito a più riprese l'incompatibilità con il diritto dell'Unione delle misure prese dalla Polonia per limitare l'indipendenza dei magistrati. La sentenza qui commentata costituisce infatti solo l'ultima di una serie di pronunce in cui il mancato rispetto del valore dello stato di diritto in Polonia è stato evidenziato. La Commissione, invece, non ha dato seguito a tali sentenze non richiedendo, nemmeno dopo la sentenza del giugno 2023, l'applicazione del Regolamento sulla condizionalità legata allo stato di diritto<sup>70</sup>. Si potrebbe argomentare che l'approccio adottato abbia permesso comunque di realizzare l'effetto sperato, ossia bloccare i finanziamenti destinati alla Polonia. Al contempo, non sono state però sfruttate appieno le potenzialità persuasive di quel meccanismo creato *ad hoc* per mettere in relazione la tutela del budget dell'Unione con il rispetto dello stato di diritto.

### **5. Gli sviluppi successivi la sentenza *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)***

In linea con una postura mantenuta già in precedenza, immediatamente dopo la pronuncia della Corte di giustizia, le autorità polacche hanno co-

---

<sup>67</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

<sup>68</sup> V. art. 9 del Regolamento (UE) 2021/1060, cit.

<sup>69</sup> European Commission, *Q&A Rule of Law and EU Funds for Poland*, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>70</sup> Preme ricordare in questa sede che la mancanza di indipendenza della magistratura è considerata come un segnale del mancato rispetto dello stato di diritto ai sensi dell'art. 3, lett. a, del Regolamento 2020/2092, cit.

municato la propria intenzione di non conformarsi alla sentenza<sup>71</sup>. Dal canto suo, invece, la Commissione ha aperto una nuova procedura di infrazione pochi giorni dopo lamentando la violazione di una serie di valori e di disposizioni del diritto dell'Unione a seguito della creazione, a maggio 2023, di un comitato per la valutazione dell'influenza russa nella sicurezza interna della Polonia, che rischiava di avere importanti ricadute sull'assetto democratico dello Stato<sup>72</sup>. Tra le disposizioni del diritto dell'Unione che la Commissione considerava violate vi erano anche lo stesso principio democratico contenuto nell'art. 2 TUE. L'instaurazione del comitato era percepita come particolarmente problematica poiché avveniva nei mesi immediatamente precedenti alle elezioni politiche e si temeva che potesse influenzare in maniera illegittima e negativa anche la candidatura dell'ex Presidente Donald Tusk, da cui il soprannome di *Lex Tusk*<sup>73</sup>.

Ciò nonostante, i risvolti elettorali dell'autunno 2023 hanno lasciato sperare in una possibile risoluzione della vicenda polacca. A questo proposito, sebbene il nuovo governo guidato da Tusk sia motivato a ristabilire la tutela dello stato di diritto, forti limitazioni a dare concreta attuazione alla sua volontà derivano dal fatto che il Presidente della Repubblica Duda rimarrà in carica fino al 2025 con il potere di imporre il proprio veto ad ogni iniziativa del Parlamento<sup>74</sup>.

Diversi scambi intercorsi tra il nuovo governo e la Commissione hanno avuto luogo, segnando un forte cambio di atteggiamento. Il primo passo in avanti fatto fino ad ora è stata la presentazione di un piano d'azione per il ripristino dello stato di diritto in Polonia nel febbraio 2024. Il documento elenca una serie di riforme destinate a ristabilire l'indipendenza della magistratura e ad assicurare il rispetto delle decisioni della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti umani. In particolar modo, le riforme proposte si prefiggono di eliminare le influenze politiche sul Consiglio nazionale della magistratura, modificare le disposizioni relative al Tribunale costituzionale e alla sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema che non sono ritenuti organi indipendenti,

---

<sup>71</sup> L. PECH, *Doing Justice to Poland's Muzzle Law*, cit.

<sup>72</sup> Commissione europea, comunicato stampa IP/23/3134, 8 giugno 2023, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>73</sup> Sulla procedura di infrazione, v. G. PICCIRILLI, *Una nuova procedura di infrazione nei confronti della Polonia: la problematica vicenda della c.d. «Lex Tusk»*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, p. 659 ss.

<sup>74</sup> S. WALKER, *New Polish Justice Minister Will Seek 'Any Niche' to Undo Rule of Law Breaches*, in *The Guardian*, 21 dicembre 2023.

separare le funzioni del Procuratore generale e quelle del Ministro della giustizia nonché di aderire alla Procura europea<sup>75</sup>.

La principale conseguenza concreta che si è verificata per effetto dell'adozione del piano è stata l'erogazione ad aprile 2024 della prima *tranche* dei finanziamenti destinati alla Polonia che, come si è detto sopra, erano rimasti fino ad ora bloccati<sup>76</sup>. La Commissione ha infatti considerato che anche gli obiettivi definiti nel contesto del *Next Generation EU* fossero stati soddisfatti, così come il rispetto per i diritti fondamentali previsti dal Regolamento sulle disposizioni comuni<sup>77</sup>. Particolarmente rilevante ai fini della scelta è stata la riforma del regime disciplinare dei giudici polacchi, nonché la volontà di assicurare il rispetto della sentenza della Corte sopra commentata attraverso la disapplicazione delle norme della 'legge bavaglio' in contrasto con il diritto dell'Unione.

Il secondo sviluppo che si è verificato riguarda la procedura *ex art. 7 TUE*. Il 29 maggio 2024, infatti, la Commissione ha comunicato la scelta di porre fine alla procedura in questione, dal momento che considera evaporato il rischio evidente di seria minaccia al valore dello stato di diritto in Polonia<sup>78</sup>. Anche su questo fronte vi sono state delle evoluzioni rilevanti, benché più di natura simbolica che pratica. Infatti, sebbene alla proposta della Commissione di aprire la procedura prevista dall'art. 7 TUE non sia seguita alcuna constatazione di una evidente minaccia allo stato di diritto da parte del Consiglio, questa connotava comunque la permanenza della Polonia nell'Unione con un persistente stigma volto a ricordare che la situazione del Paese fosse sotto osservazione<sup>79</sup>.

## 6. Conclusioni

Questo lavoro ha cercato di tratteggiare i principali sviluppi della vicenda polacca legata alla crisi dello stato di diritto, nella quale il potere politico ha cercato di assoggettare l'apparato giudiziario alla propria volontà e di eliminare così la separazione tra i due poteri. Quanto alla situazione attuale, la speranza è che il governo Tusk possa ristabilire il rispetto dei valori

---

<sup>75</sup> Una sintesi del piano è disponibile sul sito del governo polacco, [www.gov.pl](http://www.gov.pl)

<sup>76</sup> J. LIBOREIRO, *Poland Ends Long Wait and Gets First Payment of EU Recovery Funds: €6.3 billion*, in *Euronews*, 15 aprile 2024.

<sup>77</sup> Commissione europea, comunicato stampa IP/24/1222, 29 febbraio 2024, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>78</sup> Commissione europea, *Daily News 29/05/2024*, 29 maggio 2024, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>79</sup> R.D. KELEMEN, *Article 7's Place in the EU Rule of Law Toolkit*, cit., p. 25-26.

di cui all'art. 2 TUE in Polonia durante il proprio mandato. Ciò nonostante, analizzare in retrospettiva la vicenda polacca consente di individuare alcuni spunti di riflessione che possono essere rilevanti per informare in termini più generali la lotta al fenomeno cosiddetto della *rule of law backsliding*.

In prima battuta, la pronuncia commentata conferma che la Corte stia raffinando il proprio approccio nel valutare possibili violazioni dei valori di cui all'art. 2 TUE, come emerge dalla capacità di leggere il contesto generale in cui le varie disposizioni nazionali sono inserite, le relazioni che intercorrono tra di esse e i reali obiettivi perseguiti dal legislatore. In questo modo, la Corte ha ribadito che il diritto dell'Unione non ammette tentativi di 'imbavagliare' i giudici nazionali privandoli della capacità di valutare l'indipendenza dei propri colleghi, eventualmente anche sottoponendo quesiti pregiudiziali, e dando così attuazione al diritto dell'Unione in conformità con il principio del primato.

In secondo luogo, la mancata applicazione del nuovo Regolamento sulla condizionalità ha reso evidente come la discrezionalità politica possa giocare un ruolo di prim'ordine nelle scelte legate al suo utilizzo<sup>80</sup>. Al contrario, le pronunce della Corte di giustizia che segnalano ripetuti tentativi di minaccia all'indipendenza della magistratura dovrebbero essere accompagnate dal ricorso al Regolamento sulla condizionalità di cui l'Unione si è dotata e che può contribuire alla promozione del rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE. Questo permetterebbe di aumentare la coerenza delle azioni della Commissione. Non si vuole in questa sede condurre una valutazione dei concreti risultati ottenuti attraverso l'approccio adottato fino ad ora. Si può però notare che le modeste modifiche apportate in Polonia per conformarsi a quanto deciso dalla Corte di giustizia, pur non risolutive, dimostrano la pressante necessità, soprattutto per alcuni Stati membri, di avere accesso ai fondi europei<sup>81</sup>. Ciò nonostante, nel caso polacco, le potenzialità derivanti dal Regolamento sulla condizionalità rimangono ad oggi pressoché inesplorate.

---

<sup>80</sup> Sul punto, v. A. GRIMALDI, G. GIOIA, *Il senso dello Stato di diritto per l'Unione: l'approvazione del PNRR polacco nelle urgenze della Guerra*, in *Diritti comparati*, 29 giugno 2022.

<sup>81</sup> Alcuni Autori hanno sostenuto che ricorrere alla leva finanziaria sia l'unica soluzione per arginare la crisi dello stato di diritto in corso. Ad es., v. K.L. SCHEPPELE, J. MORIJN, *Frozen. How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities*, in *Verfassungsblog*, 4 aprile 2023.

Da ultimo, preme sottolineare come in Polonia l'avvenimento che davvero ha permesso una inversione di tendenza sul fronte dello stato di diritto è stato il cambiamento della *leadership* politica del Paese. La strada da fare per ristabilire e assicurare la completa indipendenza della magistratura dal potere politico è ancora lunga e irta di ostacoli, tra cui figurano innanzitutto quelli relativi alle procedure per l'adozione di atti interni. Questo rende evidente, da un lato, che la volontà del singolo Stato membro è ovviamente un fattore determinante per assicurare la compatibilità con lo stato di diritto. Dall'altro lato, la sfida per l'Unione è ancora aperta, soprattutto in riferimento ad altri contesti nazionali. Particolarmente positivo è il fatto che questa si sia arricchita negli ultimi anni di una serie di strumenti e abbia esplorato diverse modalità di indurre al rispetto di questo valore. Per evitare che questi rimangano lettera morta<sup>82</sup>, è però fondamentale che siano utilizzati in maniera il più possibile sistematica, coerente ed efficace.

---

<sup>82</sup> Questo rischio è stato paventato in L. PECH, *The Rule of Law*, cit., p. 337 ss.