



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M. FANNO"**

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA DEL DIRITTO

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

LO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA: IL CASO POLACCO

RELATORE:

CH.MA PROF.SSA LAURENCE KLESTA

LAUREANDO/A: FABIO BRAGGION

MATRICOLA N. 1222008

ANNO ACCADEMICO 2021 – 2022

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature)

Salvo Berzaglio

INDICE

Introduzione	2
---------------------------	---

CAPITOLO I

Lo stato di diritto nell'ordinamento giuridico europeo

1. La difficile definizione dello stato di diritto.....	3
2. Il quadro per lo stato di diritto.....	4
3. “L’opzione nucleare” dell’art. 7 TUE	5
4. La procedura d’infrazione	6
5. Il giudizio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.....	7
6. Regolamento 2020/2092	8
7. Il meccanismo per lo stato di diritto.....	10

CAPITOLO II

La c.d. "involuzione" dello stato di diritto in Polonia "rule of law backsliding"

1. La situazione politica-istituzionale in Polonia nel 2015	11
2. Le riforme alla composizione del tribunale costituzionale e i giudici di ottobre	13
3. Il pacchetto giustizia del 2017.....	15
4. L’ interpretazione polacca della teoria dei controlimiti	21
5. La seconda legislatura a maggioranza Pis e la retrogressione in materia dei diritti civili	22
Conclusioni	25
Bibliografia	26
Giurisprudenza	29

INTRODUZIONE

Nel calendario della Corte di giustizia dell'Unione Europea il 7 ottobre è un giorno particolarmente importante, in quel giorno difatti nel 1958 prestarono giuramento i primi giudici della Corte, e da allora si celebra convenzionalmente ogni anno l'inizio dell'anno giudiziario. Ma per i membri della Curia il 7 ottobre del 2021 è stato contraddistinto da un evento altrettanto importante; infatti, in un'altra corte a più di mille chilometri di distanza, quindici giudici del Tribunale Costituzionale polacco hanno dato lettura della famosa sentenza K3/21 in cui si negava esplicitamente il principio del primato europeo. Ma una decisione così radicale deve tuttavia esser contestualizzata e valutata considerando l'ampia influenza che esercita l'esecutivo polacco sulla magistratura. È dunque intenzione di questo studio provare a riassumere i fatti, le sentenze e gli atti normativi approvati a partire dal 2015 che hanno eroso l'indipendenza della magistratura polacca, cercando allo stesso tempo di valutare l'impatto effettivo delle misure adottate dalle istituzioni europee per tutelare lo stato di diritto in Polonia.

L'elaborato sarà dunque diviso in due parti nettamente separate: nel primo capitolo si analizzeranno le disposizioni normative europee che compongono la "cassetta degli attrezzi" a disposizione dell'UE per tutelare il rispetto dello stato di diritto dagli Stati membri; nel secondo capitolo invece si procederà a ricostruire con criterio cronologico le riforme al sistema giustizia che hanno progressivamente allontanato la Repubblica polacca dai canoni dello stato di diritto.

CAPITOLO I

Lo stato di diritto nell'ordinamento giuridico europeo

Sommario: 1. La difficile definizione dello stato di diritto – 2. Il quadro per lo stato di diritto – 3. “L’opzione nucleare” dell’art.7 TUE – 4. La procedura d’infrazione – 5. Il giudizio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea – 6. Regolamento 2020/2092 – 7. Il meccanismo per lo stato di diritto.

1. LA DIFFICILE DEFINIZIONE DELLO STATO DI DIRITTO

«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» art.2 TUE

Lo Stato di diritto (*rule of law*) è uno dei valori cardine su cui si fonda l’Unione Europea, così come sancito dall’art. 2 TUE. Ai sensi dell’art. 49 TUE il rispetto e la promozione dei valori dell’art. 2 TUE costituisce una condizione essenziale per l’adesione di uno Stato nell’Unione Europea e per il godimento di tutti i diritti derivanti dall’applicazione dei trattati. Seppur già il Trattato istitutivo delle comunità europea prevedesse il rispetto dello stato di diritto come un requisito essenziale per l’adesione degli stati alla Comunità, una adeguata nozione al concetto in esame non è stata statuita fino alla pubblicazione nel marzo del 2014 della comunicazione 158 «Un nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo stato di diritto» che sancisce sei principi fondamentali su cui si basa uno stato di diritto:

- Principio di legalità: richiede che il processo legislativo sia trasparente, democratico, pluralistico e responsabile.
- Certezza del diritto: prevede che le norme debbano esser chiare, prevedibili e irretroattive.
- Divieto di arbitrarità del potere esecutivo: esige che gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, debbano esser fondati sulla legge e proporzionati.
- Controllo giurisdizionale effettivo ed indipendente: impone che a ogni persona fisica o giuridica deve esser garantita la facoltà di esser tutelato dinanzi a un giudice.
- Separazione dei poteri: non identifica una precisa forma di governo ma richiede che sia garantita l’indipendenza dei singoli poteri.

- Uguaglianza di fronte alla legge, garantisce che a condizioni giuridicamente analoghe corrispondano parità di trattamento.

I principi già citati si ispirano prevalentemente alla giurisprudenza della CGUE¹ e della produzione della Commissione di Venezia² e rappresentano il comune denominatore delle diverse declinazioni dello stato di diritto applicate negli Stati membri.

La già citata comunicazione 158 del 2014 introdusse inoltre una nuova procedura denominata “il quadro per lo stato di diritto”, finalizzata a contrastare le degenerazioni allo stato di diritto nei paesi membri prima che si renda necessaria l’applicazione dell’art.7 TUE.

È dunque da questo strumento che inizia l’analisi di questo elaborato dei vari meccanismi europei predisposti per tutela lo stato di diritto all’interno dell’Unione Europea.

2. IL QUADRO PER LO STATO DI DIRITTO

Il quadro per lo stato di diritto è un meccanismo preventivo finalizzato ad instaurare un dialogo costruttivo fra la Commissione Europea e i governi nazionali sospettati di violazioni sistematiche allo stato di diritto, l’iter è strutturato su tre passaggi fondamentali; la prima fase di valutazione prevede che nel caso la Commissione individui una minaccia allo stato di diritto tale da potersi trasformare in un “evidente rischio di violazione grave”, essa possa avviare un’interlocuzione privata con le autorità nazionali competenti; nella seconda fase invece, qualora i provvedimenti correttivi messi in atto dal Paese interessato non vengano valutati sufficienti, la Commissione invia formalmente una o più raccomandazioni al governo nazionale il cui contenuto è anche accessibile pubblicamente; nella fase finale di follow-up la Commissione è tenuta a supervisionare nei mesi successivi i risultati conseguiti dalle misure correttive adottate dallo Stato membro, disponendo nell’eventualità che li reputi insufficienti, di avviare la procedura dell’art. 7 TUE. Il procedimento si rileva prevalentemente dialogico necessitando perciò della volontà collaborativa delle autorità nazionali di adeguarsi alle indicazioni della Commissione.

Nel caso polacco la Commissione europea ha inviato nel biennio 2016-2018 quattro raccomandazioni³ al governo di Varsavia restando ogniqualvolta lettera morta. A fronte della

¹ CGUE, sentenza 294/83 riferita al partito ecologista Les Vertes, si riscontra il primo riferimento all’esistenza di valori costituzionali comuni fra gli Stati della Comunità economica Europea.

² La Commissione di Venezia è un organo consultivo del Consiglio d’Europa che fornisce agli Stati consulenze al fine di migliorarne gli assetti costituzionali. Nel Report on the rule of law n° 512/2009 la commissione riassunse in sei principi la descrizione dello stato di diritto.

³ Resp. Raccomandazione 2016/1734 del 27 luglio 2016 riferita alla composizione del Tribunale Costituzionale polacco;

costante rivendicazione da parte degli esponenti dell'esecutivo polacco dell'appartenenza delle riforme in materia di Giustizia all'ambito del dominio riservato, l'organo di Palazzo Berlaymont è stato dunque costretto ad avviare la c.d. "opzione nucleare" dell'art. 7 TUE.

3. "L'OPZIONE NUCLEARE" DELL'ART. 7 TUE

La c.d. opzione nucleare, così soprannominata dall'ex Presidente della Commissione Europea José Barroso, è una procedura particolarmente lunga e complessa che consente la sospensione dei diritti beneficiati dall'adesione nell'Unione da parte del Paese membro che abbia gravemente e persistentemente violato i principi dell'art 2 del TUE. L'art 7 TUE si compone di due meccanismi, uno preventivo e uno sanzionatorio. La procedura di *early warning* può esser proposta dalla Commissione o da $\frac{1}{3}$ dei Paesi membri o da $\frac{2}{3}$ del Parlamento, e consente al Consiglio, previa approvazione da parte dei $\frac{2}{3}$ del Parlamento ed eventuale audizione del Paese interessato in Consiglio, di rivolgere raccomandazioni allo Stato destinatario. Il meccanismo sanzionatorio prevede che su proposta di un $\frac{1}{3}$ del Parlamento o della Commissione, il Consiglio, deliberando all'unanimità (consentendo al Paese coinvolto di esporre le proprie osservazioni ma escludendo dal voto) e previa approvazione del Parlamento di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE. Il Consiglio con la maggioranza qualificata del 72% degli Stati membri che rappresentano almeno il 65% della popolazione europea (lo Stato interessato è escluso dalla votazione) può sospendere alcuni diritti derivanti dalla qualità di Stato membro, compresi i diritti di voto. I trattati non delineano chiaramente quale sia la portata delle sanzioni in quanto il comma 3 è formulato con la generica espressione "Il Consiglio [...] può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati". Se la disposizione fa esplicito riferimento alla facoltà di sospendere il diritto di voto a livello del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo dello Stato inadempiente, i giuristi escludono che sia diritto del Consiglio sancire la sospensione della condizione di Stato membro determinando l'espulsione del Paese dall'Unione⁴.

Raccomandazione 2016/1374 del 21 dicembre 2016 vertente l'evoluzione della normativa del Tribunale Costituzionale;

Raccomandazione 2017/1520 del 26 luglio 2017 relativa alle riforme della Giustizia, il c.d. "Pacchetto Giustizia";

Raccomandazione 2018/103 del 20 dicembre 2017 di sollecito;

⁴ A differenza di altre organizzazioni internazionali (si veda ad esempio l'art. 8 dello statuto del Consiglio d'Europa), i trattati europei attualmente in vigore non predispongono alcun meccanismo per espellere unilateralmente un suo partecipante. Una parte molto minoritaria della letteratura giuridica sostiene la possibilità di espellere uno Stato membro dall'Unione attraverso un'interpretazione particolarmente ampia dell'art. 50 TUE in materia di recesso dall'Unione. Questa interpretazione sembra risultare più aderente a finalità politiche

La Commissione Europea nel corso del 2017 e 2018 aveva deliberato due risoluzioni per avviare i meccanismi sanzionatori nei confronti delle repubbliche di Polonia⁵ e Ungheria⁶, ma in entrambi i casi il Consiglio ha solamente svolto la fase di audizione senza procedere alla votazione bloccandone l'iter. Il caso polacco e il caso ungherese sono esplicativi per evidenziare alcuni limiti della attuale procedura dell'art. 7 TUE, in particolare, nei casi in cui siano presenti all'interno dell'Unione più Paesi potenzialmente soggetti a tale procedura risulta probabile che questi esercitino il loro diritto di veto in Consiglio per tutelarsi reciprocamente rendendo di fatto impossibile censurare le violazioni allo stato di diritto⁷.

Dinanzi alla scarsa efficacia delle misure già discusse, la Commissione Europea ha cercato di persuadere il Governo polacco dall'adozione di nuove riforme lesive dell'indipendenza della magistratura polacca sottraendo le risorse economiche a disposizione dell'esecutivo polacco con misure quali le procedure di infrazione.

4. PROCEDURA D'INFRAZIONE

La procedura d'infrazione è uno strumento a disposizioni della Commissione Europea finalizzato a garantire il rispetto e l'effettività del diritto europeo nei vari Paesi membri. L'avvio dell'iter d'infrazione è di competenza esclusiva della Commissione, anche se può agire su proposta di uno Stato membro oppure di un'interrogazione parlamentare o su denuncia di privati. La prima fase del procedimento consiste nell'invio da parte della Commissione di una lettera di messa in mora al Paese inadempiente richiedendo delucidazioni in merito alla violazione dei doveri comunitari. Nel caso in cui la risposta dello Stato interessato non sia ritenuta sufficiente, la Commissione può emettere un parere motivato con il quale attesta in fatto e in diritto l'inadempimento dello Stato e lo sollecita a conformarsi al diritto europeo entro un determinato periodo temporale. Nel caso che si protragga la violazione la Commissione può dare inizio alla fase contenziosa presentando ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In caso di accoglimento del ricorso, la CGUE stabilisce con

piuttosto che alla effettiva ratio della disposizione in questione. Per maggiori informazioni si consiglia di vedere l'elaborato di Hillion, Christophe: *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*, *VerfBlog*, 2020/4/27.

⁵ Commissione Europea, risoluzione 2018/2541(RSP)

⁶ Commissione Europea, risoluzione 2017/0360 (NLE)

⁷ Sul tema alle criticità del meccanismo dell'art. 7 TUE la letteratura giuridica è molto ampia, qui si riportano alcuni esempi: M. ARANCI, La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia, in *Eurojus.it*, 13 luglio 2019; E. CANNIZZARO, Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 158.

sentenza la scadenza entro cui lo Stato deve conformarsi ed eventualmente dispone il pagamento di una sanzione finanziaria.

La Commissione europea ha più volte attivato procedure d'infrazione nei confronti della Polonia per le plurime violazioni dello stato di diritto, conseguendo risultati abbastanza modesti. La procedura di infrazione fu concepita originalmente per trattare singole e specifiche violazioni della normativa comunitaria da parte di Stati membri sufficientemente inclini al dialogo; ma di fronte ai sistematici attacchi all'indipendenza della magistratura e all'ostruzionismo dell'esecutivo polacco, la Commissione in molti casi non ha proseguito l'iter limitandosi a inviare una semplice lettera di messa in mora. Ciononostante, quattro procedure di infrazione sono giunte alla fase contenziosa nelle cause C-192/18, C-619/18, C-791/19 e C-204/21.

5. IL GIUDIZIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea può intervenire nei casi di violazioni dello stato di diritto attraverso tre differenti meccanismi:

▪ **Rinvio pregiudiziale**

Previsto dagli articoli 19 TUE e 267 TFUE, il rinvio pregiudiziale è un istituto che consente al giudice nazionale di uno Stato membro di interrogare la CGUE in merito all'interpretazione e applicazione del diritto europeo nell'ambito di un contenzioso in cui tale giurisdizione venga coinvolta. Le sentenze della Corte sono vincolanti per tutti i giudici dell'Unione e devono esclusivamente fornire l'interpretazione del diritto primario e derivato UE al giudice del rinvio, non avendo dunque la facoltà per sindacare nel merito della questione sollevata, competenza riservata al giudice nazionale. Risulta perciò cruciale la figura dei giudici nazionali nell'assicurare l'effettiva e coerente applicazione del diritto europeo, ed è proprio a tutela di questo sistema che si sono proposti i principali ricorsi per salvaguardare l'indipendenza dei giudici di rinvio polacchi dalle riforme dell'esecutivo. Il rinvio pregiudiziale ha più volte consentito ai giudici polacchi la disapplicazione delle riforme sulla giustizia che minavano l'indipendenza della magistratura, anche se queste erano già state oggetto di controllo di legittimità costituzionale da parte del TC.

▪ **Ordinanze cautelari urgenti**

Gli art. 278 e 279 del TFUE prevedono che nei ricorsi pendenti dinanzi alla GGUE «*La Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato*» ed «*ordinare i provvedimenti provvisori necessari*». La formulazione ampia e generica dei provvedimenti cautelari consente alla Corte di intervenire concretamente e con un considerevole margine di discrezionalità anche nei casi di violazioni allo stato di diritto, seppur questa forma di tutela sia adottata temporaneamente fino alla pronuncia della sentenza.

In fase di valutazione delle già citate procedure di infrazione nei confronti dell'esecutivo, la Corte è intervenuta con due ordinanze cautelari (C-619/18 R e C-791/19 R) adottate entrambe urgentemente e inaudita altera parte, imponendo alla Polonia l'immediata sospensione dell'applicazione delle riforme della Giustizia del 2017.

▪ **Penalità**

Nel caso in cui uno Stato membro non si conformi al diritto europeo in seguito a una procedura di infrazione ignorando perciò una sentenza della CGUE, la Corte su proposta della Commissione Europea può infliggere delle sanzioni pecuniarie giornaliere o forfettarie al Paese inadempiente⁸. La Corte ha inflitto alla Polonia, dapprima con l'ordinanza cautelare del 14 luglio 2021 e poi con l'ordinanza definitiva C-204/R del 27 ottobre 2021, una penalità giornaliera pari a un milione di euro a causa della mancata abrogazione delle riforme vertenti la Corte Suprema e la nuova camera disciplinare polacca.

6. REGOLAMENTO 2020/2092

Al fine di tutelare la corretta applicazione del bilancio UE il regolamento 2020/2092 introduce un nuovo meccanismo di condizionalità nell'erogazione dei fondi comunitari legato al rispetto dello stato di diritto da parte dei Paesi membri. L'approvazione del regolamento è stato oggetto di un lungo e complicato compromesso fra i due co-legislatori comunitari dovuto dalle diverse concezioni delle finalità del regolamento; in particolare, il Parlamento Europeo desiderava la stesura di un regolamento di ampia applicazione e che adoperasse il bilancio europeo per tutelare lo stato di diritto, mentre in antitesi, il Consiglio Europeo intendeva tutelare il bilancio europeo attraverso il rispetto dello stato di diritto, richiedendo dunque necessaria la presenza di

⁸ La sanzione giornaliera è così calcolata: $\alpha \times \beta \times n \times 2683,00\text{€}$; l'importo della sanzione forfettaria è pari a: $\text{giorni di infrazione} \times \alpha \times n \times 895,00\text{€}$ dove α è un coefficiente di gravità dell'infrazione che varia da 1 a 20, β rappresenta un coefficiente da 1 a 3 per indicare la durata della violazione ed infine n è un fattore fisso che tiene conto del Pil reale e del numero di seggi destinati allo Stato nel Parlamento Europeo.

un nesso causale tra la violazione dello stato di diritto e gli effetti negativi sul bilancio europeo. L'impostazione del regolamento con funzioni punitive come promosso dal Parlamento Ue, non è stata infine adottata in quanto idonea a istituire un meccanismo parallelo elusivo dell'art. 7 TUE ma disciplinato da procedure con quorum deliberativi meno onerosi⁹. Il regolamento approvato sconta inoltre gli effetti del lungo e complicato negoziato fra le Repubbliche di Ungheria e Polonia e il Consiglio Europeo; è esplicito ad esempio notare che seppur inizialmente la proposta della Commissione prevedesse l'applicazione del meccanismo già nei semplici casi di «carenze generalizzate riguardanti lo stato di diritto», il testo finale invece limita l'applicazione del regolamento esclusivamente ad alcune situazioni espressamente tipizzate¹⁰ e che cagionino un danno al bilancio europeo attraverso un nesso causale diretto. L'applicabilità del regolamento risulta perciò molto marginale e principalmente circoscritta a situazioni di insufficiente sorveglianza delle autorità nazionali contro le frodi e la corruzione nella distribuzione dei fondi comunitari. È doveroso infine ricordare che il meccanismo di condizionalità opera solo in via residuale nei casi in cui le altre procedure predisposte dai trattati non consentono di proteggere più efficacemente il bilancio europeo.

La procedura del meccanismo di condizionalità prevede una fase iniziale di analisi e di confronto fra la Commissione UE e lo Stato membro interessato, e nel caso in cui siano accertate violazioni allo stato di diritto rientranti nelle casistiche precedentemente enunciate, la Commissione predispone una proposta di misure da adottare notificandole al Consiglio dell'Unione Europea. Il Consiglio può eventualmente emendare la proposta della Commissione ed entro un mese dal suo ricevimento deve procedere alla votazione deliberando a maggioranza qualificata. La Commissione monitora periodicamente nei mesi successivi la situazione del

⁹ In merito a questo tema si esprime la CGUE nella causa C-157/21 nella quinta censura.

¹⁰ Le casistiche di applicazione del regolamento 2020/2092 sono: a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni; b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie; c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c); e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; f) il recupero dei fondi indebitamente versati; g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione; h) altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.

Paese membro interessato, e nel caso siano stati adottati i provvedimenti correttivi richiesti, la Commissione richiede al Consiglio la revoca delle misure.

Al momento attuale la procedura del meccanismo di condizionalità è stata avviata un'unica volta nei confronti della Repubblica Ungherese che rischia una possibile sospensione dei fondi comunitari compresi i 7.2 miliardi di euro del fondo Next Generation EU. La Commissione Europea, malgrado le molteplici esortazioni del Parlamento Europeo¹¹ e un ricorso per carenza dinanzi alla CGUE¹², ha avviato solo nell'aprile del 2022 l'iter per l'applicazione del regolamento 2092/2020 ritenendo difatti necessario che si fosse pronunciata la Curia in merito ai due ricorsi per annullamento presentati dalle Repubbliche di Polonia¹³ e Ungheria¹⁴ nel marzo 2021. A differenza del caso ungherese, la Commissione Europea ritiene il sistema giuridico e istituzionale anticorruzione polacco in gran parte approntato¹⁵ e le deficienze presenti non appaiono dunque sufficienti per soddisfare i requisiti per l'attivazione del meccanismo di condizionalità.

7. MECCANISMO PER LO STATO DI DIRITTO

Il meccanismo per lo stato di diritto è un ulteriore strumento finalizzato a promuovere le collaborazioni interistituzionali in merito allo stato di diritto fra gli organi europei e le autorità nazionali. A partire dal 2020 la Commissione Europea pubblica annualmente una relazione sullo stato di diritto analizzando singolarmente in ogni Paese membro la condizione dello stato di diritto in quattro settori chiave: i sistemi giudiziari, il quadro anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media ed altre varie questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. A partire dal report del 2022 la Commissione ha inoltre allegato delle raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro per aiutare i governi nazionali a migliorare le carenze in merito allo stato di diritto. Le relazioni sullo stato di diritto hanno quindi una finalità esclusivamente informativa e non sono dunque in grado di interrompere concretamente le violazioni perpetrate dagli Stati membri.

¹¹ Ad esempio, la risoluzione 2021/2582(RSP) del 25/03/2021 e la 2021/2711(RSP) del 10/06/2021.

¹² Causa C-657/21 richiesta del 29/10/21.

¹³ Causa C-157/21 sentenza del 16/02/22. La Repubblica polacca ha presentato undici motivi di ricorso, nessuno dei quali è stato accolto dalla corte.

¹⁴ Causa C-156/21 sentenza del 16/02/22.

¹⁵ V. Commissione Europea, Relazione sullo stato di diritto (Polonia) 2021, p.16-22

CAPITOLO II

La c.d. “involuzione” dello stato di diritto in Polonia “rule of law backsliding”

SOMMARIO: 1. La situazione politica-istituzionale in Polonia nel 2015 – 2. Le riforme alla composizione del tribunale costituzionale e i giudici d’ottobre – 3. Il pacchetto giustizia del 2017 – 4. L’interpretazione polacca della teoria dei controlimiti – 5. La seconda legislatura a maggioranza Pis e la retrogressione in materia dei diritti civili

1. LA SITUAZIONE POLITICA-ISTITUZIONALE IN POLONIA NEL 2015

Nella dottrina giuridica viene più volte usata l’espressione “rule of law backsliding” per indicare quel processo definito da L. Pech e di K. L. Scheppele: « *elected public Authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long term rule of the dominant party*¹». Il recente caso polacco rappresenta uno dei più chiari esempi di involuzione dello stato di diritto, il complesso di riforme approvate dal 2015 ha progressivamente permesso al potere politico di influenzare e soggiogare le principali corti della magistratura polacca violando i più basilari principi della separazione dei poteri. Al fine di poter comprendere appieno le vicissitudini polacche è dunque necessario dare alcuni riferimenti sull’assetto politico-istituzionale della Repubblica.

Le principali istituzioni della Polonia sono:

▪ **Assemblea Nazionale** (*Zgromadzenie Narodowe*)

Il Parlamento è bicamerale ed è formato dalla Dieta (*Sejm*) e dal Senato (*Senat*), entrambe elette per un mandato di quattro anni. Vigge il bicameralismo asimmetrico, infatti il Sejm può approvare un disegno di legge nonostante il voto contrario del Senato se la deliberazione è votata a maggioranza assoluta oppure se il Senato non si fosse espresso entro i 30 giorni dalla votazione. La camera bassa è composta da 460 deputati designati attraverso il metodo proporzionale di D’Hondt con soglia di sbarramento del 5% per i partiti e dell’8% per coalizioni, mentre i senatori sono eletti attraverso il sistema uninominale secco.

▪ **Presidente della Repubblica** (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*)

Il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dalla Nazione con mandato quinquennale rinnovabile esclusivamente una volta. Le sue funzioni non sono esclusivamente cerimoniali,

¹ L. Pech e K. L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 8.

difatti il Presidente detiene diritto di iniziativa legislativa e potere di rinvio alle camere, quest'ultimo superabile solo con voto deliberato da una maggioranza qualificata di $\frac{3}{5}$ del Sejm.

- **Consiglio dei ministri** (*Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*)

Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica, entro i successivi 15 giorni presenta la squadra di governo alla camera bassa del Parlamento (Sejm) e ne richiede la fiducia. Il Consiglio dei ministri esercita il potere esecutivo ed è a capo della pubblica amministrazione.

- **Tribunale/Corte costituzionale** (*Trybunał Konstytucyjny*) (TC)

Il Tribunale Costituzionale polacco, seppur istituito già nel 1982, ha iniziato ad operare pienamente come organo di giustizia costituzionale solo dopo l'adozione della Costituzione del 1997. La corte è costituita da 15 giudici, nominati individualmente dal Sejm per un mandato di nove anni non rinnovabile. È rilevante notare che l'art 197 della Costituzione polacca affida alla legge ordinaria l'organizzazione del TC, dunque modificabile con la maggioranza semplice. Le sentenze del Tribunale Costituzionale hanno efficacia erga omnes e divengono definitive dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

- **Corte Suprema** (*Sąd Najwyższy*)

La Corte Suprema è il giudice di ultima istanza del sistema giudiziario polacco, dal 2015 è stata più volte oggetto di riforme per modificarne la struttura e le modalità di nomina dei giudici. La Corte è divisa in tre sezioni competenti rispettivamente nelle controversie civili, penali, giuslavoristiche e previdenziali.

- **Consiglio Nazionale della Magistratura** (*Krajowy Rejestr Sądowy*) (KRS)

La KRS è l'organo di autogoverno della magistratura, vigila sull' indipendenza delle corti e dei giudici e ne dispone l'organizzazione. L' art 187 della Costituzione statuisce che la KRS sia composta da 25 membri: il Ministro della Giustizia, il Presidente della Corte Suprema, il Presidente della Corte Suprema Amministrativa, un delegato del Presidente della Repubblica, 4 rappresentanti del Sejm 2 del Senato, 15 magistrati a rappresentare le varie corti. Con la delibera 21/EJ/2021 la KRS è stata espulsa dal sistema europeo ENCJ (European Network of Councils for the Judiciary) data l'incapacità di presentare un grado sufficiente di indipendenza dal potere politico.

2. LE RIFORME ALLA COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E I GIUDICI DI OTTOBRE

Nell'autunno del 2015 la Polonia è stata l'epicentro di un grave e acceso scontro istituzionale fra la maggioranza uscente e quella che si insediava che è degenerato nella cosiddetta crisi dei "giudici d' ottobre", considerata la genesi della regressione del diritto avvenuta in Polonia. Il 25 giugno 2015 la maggioranza di governo, Piattaforma Civica (*Platforma Obywatelska*)(PO), ha approvato una legge per ridefinire le modalità di elezioni dei giudici costituzionali, introducendo una disposizione transitoria ad hoc per anticiparne al 25 luglio la scadenza per il deposito delle candidature. Il testo così stilato assicurava alla maggioranza politica del momento il potere di nominare tutti i cinque magistrati in scadenza nel 2015, nonostante i mandati di due giudici si estinguessero solo il 2 dicembre 2015, cioè nella successiva legislatura.

Nel periodo intermedio la pubblicazione della legge e l'effettiva nomina dei giudici costituzionali, svoltasi l'8 ottobre nell' ultima seduta della VIII legislatura, in Polonia avvengono due fondamentali fatti politici:

- Il 6 agosto presta giuramento il nuovo Presidente della Repubblica Andrzej Duda, esponente del partito di opposizione Diritto e Giustizia (*Prawo i Sprawiedliwosc*) (PIS);
- il 25 ottobre si tengono le elezioni parlamentari, il partito di destra conservatrice Diritto e Giustizia (PIS) ottiene il 37.58% delle preferenze conquistando la maggioranza assoluta² in entrambi i rami del Parlamento (235/460 seggi disponibili al Sejm e 61/100 posti al Senat).

I dirigenti del PIS, percependo la potenziale minaccia alla attività legislativa derivante dall'elezione di cinque giudici costituzionali ostili alla loro nuova maggioranza, hanno elaborato una strategia composta da tre fasi per subentrare ai ruoli. In primo luogo, il neoeletto Presidente della Repubblica Duda rifiuta il giuramento di tutti i cinque magistrati, per dubbi di costituzionalità delle nomine, impedendone di fatto l'accesso ai lavori della corte; il 19 novembre la maggioranza del Sejm approva in tempi record una nuova legge retroattiva che istituisce la decorrenza del mandato dei giudici solo a partire dal giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, fornendo dunque la base giuridica per annullare tutte le nomine dei "giudici d' ottobre"; infine nella notte del 2 dicembre si svolgono tatticamente le votazioni di cinque nuovi giudici al fine di anticipare la pronuncia del TC della mattina seguente vertente

² La coalizione di sinistra Zjednoczona Lewica è stata votata solo dal 7,55% degli elettori non riuscendo dunque a superare la soglia di sbarramento dell'8%, i suoi seggi sono stati ripartiti fra i partiti eletti permettendo al PIS di raggiungere la maggioranza assoluta nel Sejm.

sulla costituzionalità delle leggi del 25 giugno e del 19 novembre. Le sentenze gemelle K34/15 – K35/15 riconoscono l'incostituzionalità parziale della legge del 25 giugno 2015 nella parte in cui consente la sostituzione dei due giudici in scadenza nella legislatura VIII, facendo però salve le 3 nomine della VII; inoltre la Corte dichiara incostituzionali le disposizioni del 19 novembre, escludendo dunque ogni possibile discrezionalità del Presidente della Repubblica nel ritardare o impedirne l'immissione dei giudici nominati ai lavori del TC. Il tentativo del Tribunale Costituzionale di ristabilire l'assetto costituzionale si è dimostrato rapidamente vano, la nuova Prima Ministra Beata Szydło ordinò alla cancelleria governativa di sospendere la pubblicazione della sentenza del TC in Gazzetta Ufficiale³, impedendone l'efficacia e l'applicabilità del provvedimento. Durante questo periodo di inattività de facto del TC, la maggioranza approva nella seduta del 22 dicembre una nuova riforma qui riassunta brevemente:

- Si dispone il termine del mandato del Presidente del TC entro 90 giorni
- Il quorum costitutivo del TC viene elevato da 9 a 13 giudici, inoltre si richiede la maggioranza di almeno $\frac{2}{3}$ della corte invece della maggioranza semplice per deliberare le dichiarazioni di incostituzionalità
- Il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia dispongono della facoltà di avviare un procedimento disciplinare nei confronti dei giudici del Tribunale.
- Il TC viene privato della competenza di revocare il mandato di un giudice costituzionale affidandola invece al Sejm.
- Il Presidente del TC è obbligato a organizzare i lavori seguendo l'ordine cronologico dei ricorsi presentati, non ammettendo più la possibilità di procedimenti accelerati.

Per rendere più comprensibile la portata della nuova normativa si ricorda che solo 12 dei 15 giudici sono ammessi ai lavori, in quanto tre posti risultano vacanti in seguito alle vicende dei "giudici d'ottobre", non consentendo dunque di soddisfare il numero legale per costituire la corte. Nel caso in cui il Presidente del TC avesse ammesso i tre giudici che avevano prestato giuramento, i membri totali nominati dal PIS sarebbero aumentati a 5 magistrati, un numero sufficiente per porre un veto alle deliberazioni. In merito a tali disposizioni il TC si è espresso il 9 marzo 2016, pur in presenza di soli 12 dei 13 magistrati necessari per il nuovo quorum, con la sentenza K47/15, attestando la totale incompatibilità della riforma sotto plurimi aspetti alla Costituzione polacca. Il governo lamentando l'assenza del numero legale del TC per la deliberazione, ha imposto la cessazione delle pubblicazioni di ogni sentenza del TC, sospendendo l'efficacia di ogni provvedimento emesso della Corte costituzionale. Le

³ Il TC nella sentenza dell'11 agosto 2016 ma pubblicata solo il 5 giugno del 2018, ribadisce che le sentenze del Tribunale costituzionale devono essere pubblicate immediatamente come previsto dall' art. 190 della Costituzione, senza che vi sia alcun margine di discrezionalità del governo in materia.

pubblicazioni ripresero solo nel corso del 2016 in seguito alla controversa⁴ nomina della nuova Presidente del TC da parte del Presidente della Repubblica.

3. IL PACCHETTO GIUSTIZIA DEL 2017

L'assoggettamento del Tribunale Costituzionale ha rappresentato un passo cruciale per la strategia politica del PIS, la collaborazione della Corte si è rivelata fondamentale per ostentare una parvenza di legalità costituzionale alle pericolose riforme illiberali approvate nel periodo fra luglio e dicembre 2017 soprannominate dai media come "il pacchetto giustizia". Questa riforma è strutturata da più leggi volte a riformare le seguenti corti:

- **Corti ordinarie - legge del 12 luglio 2017**

La riforma è intervenuta abbassando l'età pensionabile dei magistrati, differenziando a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini, e attribuendo parallelamente al Ministro della Giustizia la facoltà di prolungare l'attività dei giudici fino all'età di 70 anni⁵. La CGUE nella sentenza C-192/18 riconosce che il combinato disposto delle già citate norme è idonea a consentire al Ministro della Giustizia il potere di escludere a propria discrezionalità gruppi di giudici dalla magistratura, mantenendo nel frattempo in servizio i magistrati più allineati alle linee politiche dell'esecutivo⁶. È doveroso segnalare che nella seduta del 12 aprile 2018 il Parlamento polacco si è conformato, seppur solo parzialmente, alla sentenza della C-192/18 approvando una disposizione determinata ad abrogare la discriminazione di genere in materia di pensionamento dei giudici ordinari. La stessa legge prevede inoltre che spetti ora alla KRS, e non più al Ministro della Giustizia, la facoltà di prolungare il mandato dei giudici oltre i 65 anni di età.

L'art 77 riconosce al Ministro della Giustizia la facoltà di distaccare per un periodo non ecceda i due anni un giudice presso altri organi giurisdizionali, anche superiori, a condizione che questo abbia prestato il suo consenso. L'attuale formulazione della norma consente al Ministro della Giustizia di assegnare un giudice presso un altro organo giurisdizionale sulla base di criteri che non sono ufficialmente noti, senza che la decisione di distacco possa essere oggetto di sindacato giurisdizionale, e con la possibilità di porre fine a tale distacco in qualsiasi a sua completa discrezionalità. Secondo il giudice di rinvio delle cause da C-748/19 a C-754/19, la pratica del

⁴ Desta molte perplessità il fatto che è stata selezionata a presiedere il TC una giudice costituzionale illecitamente eletta nella sera del 2 dicembre 2015 e la cui nomina non è stata accettata da tutti i membri della Corte.

⁵ È possibile notare delle analogie fra le riforme della giustizia polacche e quelle ungheresi del 2012, quest'ultime prevedevano una riduzione temporanea dell'età pensionabile da 70 a 62 anni, causando dunque un ampio turnover forzato all'interno della magistratura, in particolare per le posizioni apicali.

⁶ Inoltre, il Ministro della Giustizia nomina, ed eventualmente revoca, i presidenti delle corti ordinarie della Polonia

distacco costituirebbe un surrogato delle promozioni nelle mani del Ministro della Giustizia, il quale potrebbe collocare nei collegi giudicanti più prestigiosi i magistrati più allineati all'indirizzo politico dell'esecutivo, sanzionandoli eventualmente attraverso la revoca del distacco. L'intromissione dell'esecutivo nell'organizzazione della magistratura precedentemente illustrata risulta ancora più preoccupante se combinata con la riforma del 4 marzo 2016 sulla Procura. Come previsto dal programma elettorale del PIS⁷, la figura del Procuratore Generale è stata riunita con quella del Ministro della Giustizia. In un piano di riqualificazione della ex Procura, il Ministro della Giustizia ha frequentemente utilizzato i suoi poteri in materia di organizzazione del personale per sanzionare⁸ i procuratori critici e per influenzare in generale l'azione penale della Procura. L'associazione indipendente di procuratori Lex Super Omnia segnala, ad esempio, l'abuso dei trasferimenti una tantum eseguiti nel piano di riqualificazione che hanno comportato la "degradazione" di circa 1/3 dei procuratori delle corti d'appello sostituiti da colleghi degli uffici inferiori. La Commissione Europea segnala nel suo report⁹ che tuttora il Ministro della Giustizia esercita il suo potere di distaccare per un periodo massimo di 6 mesi i p.m. presso altri sedi giudiziarie, pur in difetto del loro consenso e senza fornirgli giustificazioni.

Il combinato disposto delle leggi sulle corti ordinarie e sulla procura generale ha istituito un sistema di fedeltà che verte sulla figura del Ministro della Giustizia, e grazie al suo potere di riassegnazione delle cause tra i procuratori, gli consente di influenzare attivamente l'andamento dei processi nelle corti della Polonia¹⁰. Il Consiglio nazionale forense,¹¹ ha documentato alcuni casi in cui gli avvocati difensori che agiscono in procedimenti su questioni sensibili dal punto di vista politico siano stati oggetto di misure ingiustificate o illegittime quali la perquisizione degli uffici¹², la sospensione dell'abilitazione¹³ e la detenzione.

⁷ «Questo potere sarà sotto lo stretto controllo del parlamento. La legge sul cosiddetto pubblico ministero indipendente ha privato il Sejm della possibilità di controllare il potere esecutivo, che è l'ufficio del pubblico ministero.» intervista di wPolityce alla Presidente del Consiglio Beata Szydło, disponibile presso <https://wpolityce.pl/polityka/283802-zmiany-w-prokuraturze-wchodza-w-zycie-ziobro-to-przywroci-zaufanie-polakow-do-wymiaru-sprawiedliwosci-sprawdz-szczegoly>.

⁸ Il procuratore generale nomina i commissari disciplinari della procura e può dare avvio ai procedimenti di verifica nei confronti di qualsiasi procuratore.

⁹ Relazione sullo stato di Diritto 2021 (Polonia) p.13; ma anche la Commissione di Venezia nel parere CDL-AD(2017)028 e anche quanto dichiarato dall'associazione dei procuratori Lex Super Omnia il 26 aprile e il 3 giugno 2020.

¹⁰ Ad esempio, il report dell'UE sullo stato di diritto 2021 p.13-14, riporta il caso in cui sono stati usati i nuovi poteri di controllo sulla gestione delle indagini penali per interrompere le indagini nei confronti dell'attuale capo della società di proprietà dello Stato PKN Orlen, accusato di collaborare con un'organizzazione criminale e di svolgere attività economiche non compatibili con la precedente carica di sindaco.

¹¹ Commissione Europea, Relazione sullo stato di diritto (Polonia) 2021, p.13-14

¹² Le perquisizioni avvengono negli uffici senza la presenza prevista per legge del delegato del Consiglio regionale degli avvocati a garantire il segreto professionale dei clienti.

¹³ I pubblici ministeri possono sospendere temporaneamente l'abilitazione degli avvocati senza previo consenso del giudice. I rappresentanti delle professioni giuridiche lamentano che seppur sia prevista la facoltà di ricorrere alla

▪ **Consiglio Nazionale della Magistratura (KRS) legge dell'8 dicembre 2017 - 20 luglio 2018**

La iniziale proposta di legge del governo prevedeva la divisione del KRS in due camere composte rispettivamente da magistrati e da rappresentanti politici; poiché per le deliberazioni era necessaria l'approvazione di entrambe le camere, il Sejm avrebbe detenuto un potere di veto nelle attività del KRS. Nonostante questa prima versione della riforma non sia riuscita a completare l'iter parlamentare, la nuova legge approvata nel dicembre 2017 si è dimostrata altrettanto idonea a controllarne l'attività intervenendo direttamente sui processi di nomina. Seppur l'art. 187 della Costituzione nell'enunciare i membri che compongono la KRS non indichi precisamente l'organo designato alla selezione dei 15 giudici indicati dal comma 2¹⁴, l'interpretazione costituzionalmente orientata ha sempre riservato tale facoltà ai magistrati stessi in quanto, altrimenti, non potrebbero partecipare attivamente all'elezione dei membri del loro stesso organo di autogoverno. Nel silenzio istituzionale della Corte costituzionale, la nuova normativa attribuisce al Sejm il diritto di nominare i 15 membri togati in aggiunta ai 4 membri già prescritti dal dettato costituzionale, imponendo inoltre agli attuali membri in carica il termine del loro mandato entro 90 giorni. La CGUE¹⁵ ha riconosciuto dunque, che le modalità di nomina dell'attuale KRS sia idonea a suscitare dubbi legittimi, nei singoli, sulla impermeabilità del consiglio dalle influenze esterne, in quanto 23 delle 25 nomine provengano direttamente dal potere politico o da eletti di quest'ultimo. Con la sentenza storica del 5 dicembre 2019, la Corte Suprema della Polonia avvalendosi del c.d. "independence test"¹⁶ elaborato e utilizzato dalla CGUE ha sancito che la KRS non costituisce un organo giurisdizionale imparziale e indipendente¹⁷.

sospensione dinanzi a un giudice, il procedimento risulta sufficientemente lungo da ledere gli interessi dell'avvocato interessato.

¹⁴ Art.187 della Costituzione polacca:

Il Consiglio Nazionale della Magistratura è composto da:

1. il Primo Presidente della Corte Suprema, il Ministro della Giustizia, il Presidente della Corte Suprema Amministrativa e le persone nominate dal Presidente della Repubblica,
2. quindici componenti scelti tra i giudici della Corte Suprema, i giudici ordinari, le Corti amministrative e le Corti militari,
3. quattro componenti scelti dalla Dieta tra i deputati nonché due componenti scelti dal Senato tra i senatori.

¹⁵ CGUE, sentenze riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, seconda e terza censura,

Commissione di Venezia, parere CDL-AD(2017)028-e dell'8 e 9 dicembre 2017; la Commissione definisce la KRS come un organo «dominato da nominati politici»

¹⁶ Il test previsto dalla CGUE per valutare l'imparzialità e l'indipendenza degli organi giurisdizionali che danno attuazione al diritto dell'UE prevede la verifica di quattro caratteri: 1) le condizioni nelle quali è stato creato l'organo; 2) le caratteristiche dell'organo; 3) le modalità con le quali sono stati nominati i membri; 4) la capacità di resistere all'influenza esterna.

¹⁷ Oltre alle già citate criticità, la Corte Suprema ha constatato la poca trasparenza nel processo di selezione dei giudici, dimostrato anche dalla inverosimile circostanza per la quale dei oltre 10.000 giudici presenti in Polonia siano state presentate solo 18 candidature.

▪ **Corte Suprema - legge dell'8 dicembre 2017**

La nuova legge interviene in svariati aspetti organizzativi e operativi dell'attività della Corte Suprema:

- L'età per il pensionamento dei giudici viene abbassata a 65 anni, conferendo al contempo al Presidente della Repubblica¹⁸ la facoltà di prorogarne l'attività. In analogia alle considerazioni già fatte per le corti ordinarie, gli articoli 37 e 111 della legge dell'8 dicembre 2017 ledono il principio di inamovibilità dei giudici e conferiscono al Presidente della Repubblica un potere arbitrario sulla permanenza di circa il 40% magistrati della Corte Suprema. In attuazione della ordinanza C-619/18R della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il Parlamento polacco con la legge del 21 novembre 2018 ha abrogato detto meccanismo di autorizzazione e ha reintegrato nella Corte Suprema i giudici collocati involontariamente a riposo.
- Presso la Corte Suprema si istituiscono due nuove sezioni, l'*Izba Dyscyplinarna* (sezione disciplinare) e la *Spraw Publicznych Sądu Nwyższego* (sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche ed elettorali). Alla Sezione disciplinare è stata attribuita la competenza a statuire nelle cause disciplinari relative ai giudici della Corte Suprema e degli organi giurisdizionali ordinari, nonché sulle controversie in materia di diritto del lavoro e di previdenza sociale, prima attribuite in via esclusiva alla Sezione per il lavoro e la previdenza sociale (*Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*). L'art 131 della legge dell'8 dicembre 2017 impone che l'organico della sezione disciplinare sia composto esclusivamente da giudici di nuova nomina da parte del Presidente della Repubblica previa proposta del KRS, impedendo dunque ogni forma di trasferimento dei magistrati già in carica dalle altre sezioni della Corte Suprema¹⁹. Come più volte ripetuto dalla CGUE nella sentenza di A.K.²⁰, l'influenza esercitata dalla KRS nei processi di nomina sarebbe obiettivamente idonea a delimitare il margine di manovra di cui dispone il Presidente della Repubblica, ma a condizione che sia essa stessa a sua volta sufficientemente indipendente dal potere esecutivo e legislativo, requisito che a giudizio della Corte Suprema non è stato soddisfatto²¹. Ulteriori criticità si rilevano sul fronte dei ricorsi, l'art 44 della legge sulla KRS dispone infatti che le delibere per le

¹⁸ La precedente normativa stabiliva l'età per il pensionamento a 70 anni con la possibilità di richiedere al Presidente della Corte Suprema la proroga del mandato fino al 72° anno.

¹⁹ In seguito alla pubblicazione della legge del 12 aprile 2018 è stata consentita la possibilità di trasferimento dei giudici della Corte Suprema presso la Sezione disciplinare, fino alla data in cui tutti i posti in tale sezione siano stati occupati per la prima volta

²⁰ CGUE, Sentenze riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, terza censura

²¹ Sentenza Corte Suprema III PO 7/18 del 5 dicembre 2019

nomine ai posti di giudici della Corte Suprema possano essere impugnate solo se aderiscano al ricorso tutti i partecipanti del concorso, compresi i vincitori, i quali presumibilmente sono interessati a opporsi all'impugnazione. Come è stato chiaramente espresso dai giudici europei nella sentenza C-824/18, nell'improbabile caso in cui i ricorrenti riescano a impugnare la delibera, il ricorso non ne sospende gli effetti, permettendo dunque al Presidente della Repubblica la possibilità di procedere con la nomina rendendola definitiva. In seguito a un prolungato braccio di ferro tra la Commissione Europea e il governo polacco, il 3 febbraio 2022 il Presidente della Repubblica Andrzej Duda ha presentato il disegno di legge per l'abolizione della sezione disciplinare.

- In materia di illeciti disciplinari commessi dai giudici nella determinazione di una decisione giudiziaria, l'art. 97 della legge sulla Corte Suprema ripropone la definizione già usata dall'art 107 della legge sulle corti ordinarie «violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge» escludendone però l'aggettivo “flagrante”.

Al giudizio della CGUE nella sentenza C-791/19²², la formulazione di entrambe le norme non soddisfa i requisiti di chiarezza e precisione per la descrizione di un comportamento illecito, dunque, tale normativa non risulterebbe idonea a escludere che la responsabilità dei giudici possa sorgere unicamente sul fondamento del contenuto asseritamente erroneo delle decisioni. I giudici europei hanno attestato che, in contrapposizione all'orientamento della precedentemente corte competente in materia (Corte Suprema), la nuova Sezione disciplinare nell'adozione delle sentenze ha adoperato un'interpretazione decisamente estensiva degli art. 97 e 107²³, a dimostrazione della volontà di indurre sui giudici una sensazione di assoggettamento. Le metodologie con cui si svolgono i procedimenti disciplinari dei giudici ordinari evidenziano molteplici criticità sotto il profilo dell'equo processo²⁴; in primo luogo la designazione del tribunale disciplinare territorialmente competente è svolta dal Presidente della sezione disciplinare, cioè il rappresentante del giudice di secondo grado, senza che la normativa ne precisi i criteri, non garantendo perciò il giudizio da

²² CGUE, Sentenza C-791/19, prima censura

²³ I giudici di rinvio delle cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, sono stati oggetto di indagini disciplinari per la violazione dell'art.107 in merito all'invio della loro domanda pregiudiziale. Seppur il procedimento sia stato archiviato, la corte della causa C-791/19 ritiene che la sola prospettiva dell'avvio di un'indagine disciplinare è idonea a realizzare un effetto dissuasivo sul giudizio dei magistrati del rinvio.

²⁴ L'attuale normativa consente il proseguimento del processo malgrado l'assenza giustificata per motivi di salute del giudice interessato o del suo avvocato, ledendo perciò il diritto al contraddittorio e il più generale diritto alla difesa.

un giudice costituito per legge²⁵.Secondariamente al Ministro della Giustizia è riconosciuta la facoltà di sostituire i membri del tribunale disciplinare in qualsiasi fase del procedimento, anche dopo la pronuncia della sentenza definitiva, determinando dunque un nuovo procedimento su fatti già passati in giudicato in violazione al principio ne bis in idem.

Nelle cause disciplinari vertenti invece i magistrati della Corte Suprema, la sezione disciplinare costituisce sia il giudice di primo grado che di secondo, ledendo perciò il principio del doppio grado di giurisdizione.

- Viene introdotta una nuova procedura di ricorso straordinario che consente alla sezione della Corte Suprema per il controllo straordinario e degli affari pubblici di revocare totalmente o parzialmente le sentenze emesse a partire dall' ottobre 1997. Possono accedere al ricorso esclusivamente il Difensore Civico²⁶ e il Procuratore Generale (attualmente coincide con la figura del Ministro della Giustizia). Questo nuovo procedimento risulta essere in chiara contrapposizione al principio della certezza del diritto, suscitando inoltre legittime preoccupazioni per il potenziale utilizzo politico²⁷.
- Si modifica il processo di nomina del Presidente della Corte Suprema, l'attuale iter prevede che il Presidente della Repubblica possa nominare a sua discrezionalità uno fra i 5 candidati più votati dall' Assemblea Generale dei giudici della Corte Suprema.

Le riforme della Giustizia sono state accolte con ostilità da gran parte delle associazioni dei magistrati che in molti casi hanno invitato i giudici a proseguire il loro incarico nonostante l'obbligo di pensionamento, spesso generando situazioni alquanto ambigue. A porre fine a questa condizione di sdoppiamento dell'ordinamento giudiziario²⁸ è intervenuta la CGUE che con le due ordinanze cautelari C-619/18 R e C-791/19 R ha determinato la sospensione della nuova camera disciplinare e delle disposizioni in materia di pensionamento dei giudici. È doveroso evidenziare il ruolo decisivo giocato dalla Corte Suprema, ed in particolare dalla sua presidente, per il solerte utilizzo del rinvio pregiudiziale che ha consentito la disapplicazione delle riforme. A pochi mesi dalla scadenza del suo mandato, la Presidente della Corte Suprema

²⁵ V. articolo 6, paragrafo 1 della carta europea dei diritti dell'uomo

²⁶ L'ombudsman (chiamato in alternativa difensore civico) è una figura prevista dalla Costituzione polacca incaricata a vigilare sul rispetto delle libertà e i diritti civili dei cittadini dalle violazioni delle autorità, offrendo gratuitamente assistenza legale a tutti i cittadini che ne richiedono.

²⁷ La relazione sullo stato di diritto del 2020 della Commissione Europea segnala che l'11 giugno 2020 il Procuratore Generale ha presentato ricorso in una causa riguardante l'ex portavoce della KRS, sgradito all'esecutivo per aver pubblicamente criticato le riforme giudiziarie.

²⁸ La Presidente della Corte Suprema ha definito tale situazione attraverso l'espressione "caos giuridico"

ha emesso una ordinanza congiunta²⁹ con le tre vecchie camere della Corte Suprema (civile, penale e del lavoro) in attuazione della sentenza A.K.³⁰, disponendo la sospensione di tutti i collegi giudicanti incaricati giudici in seguito alla legge dell'8 dicembre sulla KRS. Con la sentenza U 2/20 del 20 aprile 2020 il Tribunale Costituzionale ha stabilito la non conformità dell'ordinanza alla Costituzione polacca in quanto la Corte Suprema non possedeva la competenza per statuire in merito all'organizzazione del potere giudiziario.

4. L'INTERPRETAZIONE POLACCA DELLA TEORIA DEI CONTROLIMITI

Il crescendo di attriti fra il governo di Varsavia e le istituzioni europee ha visto il suo culmine nella pubblicazione della storica sentenza costituzionale K3/21 dell'ottobre 2021, nella quale si esplicava espressamente la volontà delle istituzioni polacche di disconoscere il principio del primato europeo. Il ricorso era stato anormalmente³¹ presentato direttamente dal Presidente del Consiglio polacco Mateusz Morawiecki al Tribunale Costituzionale, e a giusto pochi giorni di distanza dalla pronuncia della CGUE nella già citata causa C-824/18 che aveva consentito di smantellare la riforma riguardante le nomine dei giudici della Corte Suprema. Il ricorso promosso dall'esecutivo polacco mirava a far dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 19, par.1, c. 2, TUE in quanto idoneo, al fine di assicurare la «tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione», di consentire ai tribunali nazionali di determinare l'invalidità del processo di nomina di un giudice nominato dalla KRS e/o dal Presidente della Repubblica. I giudici costituzionali hanno accolto il ricorso del Premier polacco pronunciandosi il 7 ottobre 2021 sancendo l'incostituzionalità parziale degli articoli 1, 2, 4 e 19 del TUE e riorganizzando la gerarchia delle fonti polacche imponendo la prevalenza del diritto interno rispetto ai trattati europei e del diritto derivato. I giudici polacchi per sostenere la propria tesi hanno fatto un improprio rinvio alle cosiddette alle teorie dei “controlimiti” elaborate dalla Corte Costituzionale italiana e dalle altre corti europee³², le quali prevedono che attraverso l'interpretazione dell'art. 4 TUE si debba identificare un obbligo dell'Unione a rispettare

²⁹ Ordinanza causa BSA I-4110-1/20 del 23 gennaio 2020 disponibile presso http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf

³⁰ CGUE, Sentenze riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

³¹ L'art. 79 Cost. polacca stabilisce che «Colui, le cui libertà o diritti costituzionali sono stati violati, ha il diritto di ricorrere al Tribunale costituzionale per un giudizio sulla conformità alla Costituzione di una legge o di un altro atto normativo sulla cui base un tribunale o un organo della pubblica amministrazione ha preso una decisione definitiva». Risulta dunque quantomeno anomalo che a promuovere il ricorso al TC sia stato il Presidente del Consiglio polacco in persona, ed inoltre, la mancata indicazione di un riferimento ai trattati internazionali tra le casistiche eventualmente oggetto del giudizio di costituzionalità porta a dubitare della competenza stessa del TC a pronunciarsi sul ricorso.

³² Corte costituzionale italiana, sentenza n° 238 del 22 ottobre 2014
Corte costituzionale tedesca, sentenza 2BVR 895/15

l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale delle Costituzioni nazionali, e che quindi siano consentite forme di sindacato costituzionale anche nei confronti del diritto europeo se questo è contrario ai principi fondamentali costituzionali. La teoria dei controlimiti, pur rivendicando il diritto di sorveglianza delle corti nazionali agli eventuali atti ultra vires europei, riconosce il primato del diritto europeo su quello interno, viceversa le argomentazioni esposte dai giudici di Varsavia affermano che «nel sistema giuridico polacco i Trattati sull'Unione Europea sono subordinati alla Costituzione, e come ogni norma del sistema polacco deve esserne conforme» e perciò antepoendo a priori il diritto nazionale su quello europeo³³.

La sentenza K3/21 ha destato molte preoccupazioni sia in ambito europeo³⁴ che sul fronte interno³⁵ per quel che sembra un tentativo del TC di isolare il sistema giuridico polacco dalle interferenze delle giurisdizioni internazionali; infatti, già nella sentenza P7/20 del 14 luglio 2021 il TC aveva negato gli effetti vincolanti delle ordinanze cautelare della CGUE emesse ai sensi dell'articolo 279 TFUE. Questa tesi è avvalorata da un'ulteriore sentenza K6/21 pubblicata il 24 novembre 2021 in cui giudici di Varsavia hanno dichiarato l'incostituzionalità dell'art 6 della CEDU che garantisce il diritto fondamentale ad un equo processo presso un tribunale indipendente.

5. LA SECONDA LEGISLATURA A MAGGIORANZA PIS E LA RETROGRESSIONE IN MATERIA DEI DIRITTI CIVILI

Nonostante l'attuazione delle riforme illiberali in materia di giustizia, alle elezioni parlamentari del 13 ottobre 2019 la lista di Diritto e Giustizia viene votata con la più alta percentuale di preferenze nella storia della Repubblica polacca (43.59%), riconfermandosi come maggioranza assoluta al Sejm (235/460) ma perdendo il controllo del Senato (48/100).

³³ Il caso polacco presenta molte analogie con la sentenza n° 339 del 8 giugno 2021 del Tribunale Costituzionale romeno.

³⁴ V. ad esempio dibattito all'Europarlamento fra la Presidente della Commissione e il Primo Ministro polacco http://www.dirittounioneuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=1286

³⁵ Di particolare interesse il comunicato del 10 ottobre 2021 firmato da 26 ex giudici della Corte costituzionale polacca con il quale contesta le affermazioni contenute nella sentenza K3/21. Disponibile presso <https://verfassungsblog.de/statement-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal/>

La campagna elettorale di Diritto e Giustizia si era principalmente incentrata sul tema della lotta alla “ideologia LGBT+”³⁶, un argomento molto delicato e discusso in Polonia³⁷. Fra le iniziative discriminatorie alla comunità LGBT, la più eclatante seppur perlopiù simbolica, è stata l’adozione delle “*Strefa wolna od lgbt*” (zone libere dall’ ideologia LGBT) da parte di un centinaio di autorità regionali e locali, che hanno suscitato l’indignazione delle principali istituzioni europee³⁸. La Commissione Europea adottando nel luglio 2021 una procedura di infrazione contro la Polonia e soprattutto sospendendo i negoziati per i fondi del React Eu è riuscita a persuadere i principali consigli regionali della Polonia a ritirare le controverse denominazioni.

Un’ altro argomento centrale del programma elettorale di Diritto e Giustizia riguarda la lotta all’aborto legalizzato; il governo ha più volte tentato nel corso degli anni (nel 2016, 2018, aprile 2020, ottobre 2020) di introdurre progressivamente restrizioni più pesanti per l’accesso al trattamento sanitario. La più recente di queste limitazioni proviene dal Tribunale Costituzionale che nella sentenza K1/20³⁹ del 22 ottobre 2020, ha ritenuto ammissibile l’interruzione volontaria della gravidanza solo nei casi di pericolo di vita della madre o di gravidanze generate da incesti o stupri, non ritenendo più compatibile con la Costituzione la casistica della malformazione o della malattia incurabile del feto in quanto lesiva della dignità umana (art. 30 cost.) e del diritto alla vita (art 38 cost.). A causa delle numerose e prolungate manifestazioni, l’esecutivo ha ritenuto politicamente conveniente sospendere la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della sentenza, che è avvenuta solo il 27 gennaio 2021. Gli effetti del dualismo giuridico formatosi nei tre mesi tra la dichiarazione e la pubblicazione della sentenza, risultano particolarmente gravi e drammatici in quanto non hanno consentito al personale sanitario di operare nella certezza della legalità.

Il Parlamento Europeo ha adottato la risoluzione 2021/2925(RSP) ribadendo che il divieto di aborto de facto mette a repentaglio la salute e la vita delle donne, condannano il governo polacco per l’abuso del potere giudiziario e dei suoi poteri legislativi per strumentalizzare e politicizzare la vita e la salute delle donne e delle persone LGBTI+. La risoluzione, inoltre,

³⁶ Il Ministro della Pubblica Istruzione (*Przemysław Czarnek*) ad esempio ha paragonando la lotta per i diritti LGBT al nazismo, il Presidente della Repubblica Duda ritiene che il “virus LGBT” sia una nuova forma di neobolscevismo.

³⁷ Un sondaggio del centro statistico CBOS dell’ottobre 2021 evidenzia ad esempio che solo il 28% degli intervistati è d’accordo sul fatto che persone LGBTQ+ “possano mostrare pubblicamente il proprio orientamento sessuale”. Studio disponibile presso https://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2021/10_2021.pdf

³⁸ Il Parlamento Europeo con la risoluzione 2021/2557(RSP) ha proclamato l’UE come zona di libertà LGBTIQ, La Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen si è così espressa: “Le zone libere da LGBTI+ sono zone libere da umanità e non hanno posto nella nostra Unione”

³⁹ I membri dell’opposizione ritengono che la sentenza sia stata emessa in violazione della legge, in quanto alla deliberazione hanno partecipato due giudici costituzionali che durante il loro mandato da parlamentari del PIS avevano approvato tale legge.

condanna fermamente la decisione del ministro della Giustizia polacco di avviare ufficialmente la procedura di ritiro della Polonia dalla convenzione di Istanbul, in quanto rappresenterebbe un ulteriore grave passo indietro per quanto riguarda la parità di genere e i diritti delle donne.

In materia di indipendenza e pluralismo dei media, desta preoccupazione l'approvazione della c.d. Gag Law finalizzata ad impedire le concessioni radiotelevisivi a società controllate, anche indirettamente, da soggetti residenti extra-UE. In seguito alla pressione delle istituzioni europee⁴⁰ il Presidente della Repubblica Duda ha imposto il veto rinviando la legge alle camere. Tuttavia, permangono le criticità dovute dell'acquisizione della influente emittente Polska Press⁴¹ da parte del colosso petrolifero controllato dallo Stato PKN Orlen, in quanto tale operazione è stata eseguita nonostante un provvedimento sospensivo da parte dell'autorità garante della concorrenza (UOKiK).

L'appellativo Gag Law era già stato usato per un'altra legge riguardante la libertà di pensiero inserita nella riforma della Giustizia finalizzata a reprimere le forti critiche provenienti dalle associazioni dei magistrati. Approvata con la maggioranza assoluta per superare la delibera contraria del Senato, la normativa sanziona ogni attività dei magistrati che possano mettere in dubbio l'effettività della nomina di un altro giudice o l'autorità di altre corti o tribunali. La legge prosegue vietando la discussione di "questioni politiche" durante le riunioni delle assemblee dei giudici, obbligando giudici e procuratori a dichiarare pubblicamente la loro appartenenza a qualsiasi tipo di associazione, fondazione o partito politico nel periodo precedente la loro nomina.

⁴⁰ La Commissione Ue aveva definito la legge "una seria minaccia per la libertà di stampa e il pluralismo"

⁴¹ Polska Press possiede 20 dei 24 quotidiani regionali, 120 settimanali locali e 500 portali online a livello nazionale

CONCLUSIONI

Oramai sono passati quasi sette anni dall'inizio delle vicende dei giudici d'ottobre; eppure, la crisi dello stato di diritto in Polonia sembra ancora lontana da una soluzione che possa ricostituire un sistema di checks and balances che garantisca la separazione tra i poteri.

Con lo scoppio della recente crisi russo-ucraina appare oramai del tutto scongiurata la possibilità di una *Polexit*; tuttavia, non bisogna sottovalutare la pericolosità di sentenze come la K3/21 per la tenuta dell'Unione soprattutto considerando il recente tentativo emulativo della Corte costituzionale rumena. Il caso polacco conferma le criticità che affliggono l'attuale sistema europeo a tutela dello stato di diritto, già enunciate negli anni Novanta nel c.d. "dilemma di Copenaghen"⁴². Tale paradosso evidenzia che i trattati in vigore esigono agli Stati candidati ad entrare nell'Unione la presenza di stabili istituzioni capaci di garantire lo stato di diritto e la democrazia nel paese; tuttavia nei confronti invece degli Stati già aderenti, l'Unione Europea non sembra disporre di *anticorpi*⁴³ efficaci per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, e talvolta nemmeno la competenza per poterci sindacare.

⁴² Il riferimento è al Consiglio Europeo svoltosi a Copenaghen nel 1993 incentrato sull'istituzione di determinati standard democratici per l'adesione dei nuovi Stati membri.

⁴³ N. Lazzarini, Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei trattati?, in Osservatorio sulle fonti, 2018.

BIBLIOGRAFIA

ANGELI A., 2016. Polonia. *Le derive di una democrazia (quasi) maggioritaria: tra rischio di paralisi dell'organo di giustizia costituzionale e dualismo giuridico*. Disponibile presso <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=32396&dpath=document&dfile=06092016184157.pdf&content=Polonia%2E%2BLe%2Bderive%2Bdi%2Buna%2Bdemocrazia%2B%28quasi%29%2Bmaggioritaria%2B-%2Bstato%2B-%2Bdottrina%2B-%2B> Federalismi.it (data di accesso 16/06/2022)

ALBERTI J., 2022. *Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, fascicolo n. 2 di rivista.eurojus.it disponibile presso <http://rivista.eurojus.it/adelante-presto-con-juicio-prime-considerazioni-sulla-sentenza-della-corte-di-giustizia-che-sancisce-la-legittimita-del-regolamento-condizionalita/> (data di accesso 16/06/2022)

CARDAMONE D., 2021. *La decisione della Turchia e della Polonia di non far parte della Convenzione di Istanbul e le conseguenze per la tutela del diritto umano fondamentale delle donne a una vita libera dalla violenza*, *Questione Giustizia* disponibile presso "<https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-decisione-della-turchia-e-della-polonia-di-non-far-parte-della-convenzione-di-istanbul>" (data di accesso 16/06/2022)

Carta M. 2020, Unione Europea e tutela dello stato di diritto negli stati membri. 1° ed. Bari: Caccucci Editore Capitolo I e III.

CONDINANZI M. E AMALFITANO C., 2020. *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, Federalismi.it disponibile presso <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=43648&dpath=document&dfile=17062020234535.pdf&content=La%2Bprocedura%2Bdi%2Binfrazione%2Bdieci%2Banni%2Bdopo%2BLisbona%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> (data di accesso 16/06/2022)

DICOSOLA M., 2016. *La crisi costituzionale del 2015-16 in Polonia: il fallimento della transizione al costituzionalismo liberale?*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti disponibile presso [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/06-dicosola%20polonia%20\(2\).pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/06-dicosola%20polonia%20(2).pdf) (data di accesso 16/06/2022)

DONNARUMMA M.R., 2022. *La sentenza del Tribunale costituzionale polacco, il primato del diritto comunitario, il limite dei principi supremi*, Diritto penale e Uomo disponibile presso https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/la-sentenza-del-tribunale-costituzionale-polacco-il-primato-del-diritto-comunitario-il-limite-dei-principi-supremi/#:~:text=Maria%20Rosaria%20Donnarumma,La%20sentenza%20del%20Tribunale%20costituzionale%20polacco%2C%20il%20primato%20del%20diritto,il%20limite%20dei%20principi%20supremi&text=Abstract.,diritto%20interno%20degli%20Stati%20membri. (data di accesso 16/06/2022)

GALLINARO E., 2021. *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società disponibile presso <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/15828/14190> (data di accesso 16/06/2022)

MAFFEI N., 2022. *La sentenza K 3/21 del 7 ottobre 2021 del Trybunal Konstytucyjny : l'infuosto esito di due crisi dagli sviluppi ancora da definire?*, fascicolo n.1 di Diritto pubblico europeo rassegna online disponibile presso <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/9025> (data di accesso 16/06/2022)

MAZZA M., 2020. *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, DPCE online disponibile presso ["http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1195"](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1195) (data di accesso 16/06/2022)

MICHELLINI G., 2021. *Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza della Commissione*, Questione Giustizia.it disponibile presso <https://www.questionegiustizia.it/articolo/stato-di-diritto-e-condizionalita-nell-unione-europea> (data di accesso 16/06/2022)

MORETTI S., 2021. *La riforma del sistema giudiziario polacco e le risposte del Consiglio d'Europa: un quadro dal 2015 ad oggi*, Questione Giustizia.it disponibile presso <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-del-sistema-giudiziario-polacco-e-le-risposte-del-consiglio-d-europa-un-quadro-dal-2015-ad-oggi> (data di accesso 16/06/2022)

N. LAZZERINI, 2018. *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei trattati?* Osservatorio sulle fonti.it, disponibile presso <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-1-2018/1181-le-recenti-iniziative-delle-istituzioni-europee-nel-contesto-della-crisi-dello-stato-di-diritto-in-polonia-prove-di-potenziamento-degli-anticorpi-dei-trattati/file>

PADOA SCHIOPPA A. 2007, *Storia del diritto in Europa: dal medioevo all'età contemporanea*.
3° Ed. Bologna: Il Mulino p.792-840

PISCIAVINO N., 2021. *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia: i provvedimenti provvisori come argine all'erosione dello Stato di diritto in Polonia?*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti
disponibile presso
https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_1_02_Pisciavino.pdf (data di accesso 16/06/2022)

Giurisprudenza

CGUE, 24 giugno 2019, Commissione/ Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531

CGUE, 5 novembre 2019, Commissione/ Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924

CGUE, 16 novembre 2019, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, cause da C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931

CGUE, 19 novembre 2019, A.K. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18 C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2021:931

CGUE, 26 marzo 2020, Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats), cause riunite C-558/18 e C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234

CGUE, 6 ottobre 2021, W. Ż. () e des affaires publiques de la Cour suprême - nomination, C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798

CGUE, 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153

CGUE, 20 aprile 2021, Republika, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311

CGUE, 15 luglio 2021, Commissione/ Polonia (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596

CGUE, 27 ottobre 2021, ordinanza causa C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593

CGUE, 16 febbraio 2022, Polonia/ Parlamento e Consiglio, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98

CGUE, 22 febbraio 2022, Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission), cause C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100

CGUE, 29 marzo 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235

IMPEGNO DI RISERVATEZZA DA PARTE DEL LAUREANDO

Il/La sottoscritto/a FABIO BRAGGION, nato/a Pieve di Cadore il 20/04/2000
residente a Pieve di CADORE in via MANZAGO n. 9/c
telefono 3429.222.483 e-mail braggi.115@gmail.com
laureando/a del Corso di Laurea triennale in economia
.....
del DIPARTIMENTO DI Scienze economiche ed aziendali M. PADOVA
presso l'Università degli Studi di Padova
sessione 3° periodo, 1° appello anno accademico 2021-2022
dovendo sviluppare una tesi/prova finale dal titolo: Lo STATO DI DIRITTO NELL'
UNIONE EUROPEA: il caso POLACCO
con relatore il Prof. LAURENCE KLESTA

PRENDE ATTO E ACCETTA

che le informazioni, le conoscenze e i materiali riservati, ossia non pubblicamente accessibili, che gli verranno messi a disposizione dal relatore e/o dal gruppo di ricerca per lo svolgimento del lavoro di tesi/prova finale, possono rientrare nell'ambito di applicazione della normativa sulla proprietà industriale (D.lgs. n.30 del 10 febbraio 2005 e successive modificazioni) o essere oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettuale, o possono rientrare nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati che hanno posto a priori particolari vincoli alla divulgazione dei risultati per motivi di segretezza.

SI IMPEGNA:

1. a mantenere la riservatezza sulle informazioni, conoscenze e materiali di cui sopra, evitando di divulgarli a soggetti diversi da quelli che glieli hanno forniti;
2. ad utilizzarli, in accordo con il relatore, ai soli fini dell'elaborazione della tesi/prova finale;
3. a non compiere atti che possano essere di pregiudizio all'utilizzazione economica degli stessi da parte dei legittimi proprietari.

Pieve di Cadore 25/08/22
(luogo e data)

Fabio Braggion
(firma)