

Come prendere sul serio la democrazia: a proposito dello Stato di diritto in Polonia

1. Poco meno di un mese fa (il 28 agosto) quattro associazioni europee di giudici - tutte impegnate a sostenere l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati: fra esse vi è la ben conosciuta MEDEL, *Magistrats européens pour la Démocratie et les Libertés* - hanno presentato **ricorso alla Corte di Giustizia** dell'Unione chiedendo **l'annullamento della decisione del Consiglio UE che approva il Piano di ripresa e resilienza polacco**, adottata il 17 giugno 2022.

Occorre fare un passo indietro di quasi un anno e ripercorrere le vicende che si sono succedute nel frattempo per comprendere appieno l'importanza dell'azione introdotta presso la Corte del Lussemburgo.

2. Come ormai è probabilmente a tutti noto, i ventisette Stati membri dell'Unione sono stati invitati a presentare alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021 il proprio programma di misure (e di correlati costi) per utilizzare i fondi messi a disposizione dallo strumento comune denominato **NextGenerationEu**. Un regolamento dell'Unione (n. 2020/2094) ha infatti istituito questo «strumento» dotandolo di un ammontare di risorse pari a 806,9 miliardi di euro (importo a prezzi correnti); mentre un successivo regolamento (n. 241/2021) ha disposto i criteri di funzionamento e di attribuzione di quasi il 90% di tali risorse finanziarie limitatamente al quadro del cosiddetto **“dispositivo di ripresa e resilienza” (Reprise and Resilience Facility – RRF)**.

Si tratta di un intervento europeo imponente per obiettivi predicati e per l'ammontare finanziario messo a disposizione di ogni Stato membro dell'Unione. Come si ricorderà (si vedano le Newsletter a partire da quella del 31 maggio 2021), di essi l'Italia potrebbe beneficiarne per una fetta ben consistente, pari a circa 191,5 miliardi di euro (a prezzi costanti 2019).

La Polonia ha presentato un proprio Piano di ripresa e resilienza e l'Unione ha messo a sua disposizione 35,4 miliardi di euro. Il Piano polacco prevede di destinare più di un quinto delle risorse disponibili alla transizione digitale tramite un accesso universale a *internet* ad alta velocità, la digitalizzazione della propria pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, la fornitura di attrezzature informatiche al comparto scolastico, azioni di formazione in campo digitale e misure nel settore della *cybersicurezza*. Il Piano contempla azioni per il clima e riforme nel settore giudiziario, fra cui quella relativa al regime disciplinare da applicare ai magistrati polacchi.

La Commissione europea – in quanto istituzione dell'Unione massimamente responsabile in materia anche perché il Trattato la individua come competente in via esclusiva a eseguire il bilancio dell'Unione – per lungo tempo **non ha dato la propria valutazione positiva al Piano polacco**. Ciò non a motivo del fatto che esso non appariva in linea con le indicazioni dettate dal “dispositivo di ripresa e resilienza” (ovvero efficacia, efficienza, coerenza e pertinenza con le esigenze della ripresa economica che l'Unione vuole perseguire), bensì perché risultava assai deficitaria la rispondenza della Polonia ai valori sui quali si fonda l'Unione (art. 2 TUE), in particolare quelli che danno sostanza allo **Stato di diritto** (o, meglio, alla *Rule of Law*).

3. L'opinione della Commissione è stata sostenuta da una **sentenza della Corte di giustizia**, che ha rigettato (il 16 febbraio 2022) il ricorso di Polonia (e, con altra decisione, anche dell'Ungheria) contro il Consiglio e il Parlamento. La Corte era stata chiamata a decidere se il regolamento 2020/2092 che detta un **regime generale di condizionalità a protezione del bilancio dell'Unione europea in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto** fosse viziato nella propria legittimità per una serie di motivi che qui si sintetizzano: assenza di una base giuridica adeguata nei Trattati; elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE; mancato rispetto del principio di attribuzione delle competenze; violazione del principio della certezza del diritto.

Al contrario la Corte ha ritenuto fondata la legittimità del regolamento da tutte le quattro prospettive oggetto di critica. Sinteticamente, e limitatamente agli aspetti che qui interessano, essa ha ritenuto che:

- la **fiducia reciproca fra gli Stati membri è giustificata dal rispetto dei valori comuni** sui quali l'Unione si fonda, tra i quali vi sono quelli dello Stato di diritto e della solidarietà. Tale rispetto costituisce una condizione perché lo Stato membro goda dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati: l'Unione deve dunque essere in grado di difendere tali valori, nei limiti delle proprie attribuzioni. Il rispetto dei valori si impone allo Stato non solo quando è candidato, ma anche quando diviene membro dell'Unione a pieno titolo;

- Il **bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare il principio fondamentale di solidarietà tra Stati membri**. Una sana gestione finanziaria del bilancio può tuttavia essere gravemente compromessa da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, per esempio quando vi sia assenza di garanzia che spese rientranti nel bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione. Ne consegue che un «meccanismo di condizionalità», come quello istituito dal regolamento, rientra nella competenza dell'Unione che si concreta nello stabilire «regole finanziarie» relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione;

- la **procedura prevista all'articolo 7 TUE** ha uno **scopo diverso** rispetto al regolamento in oggetto. Essa mira a consentire al Consiglio di sanzionare violazioni gravi e persistenti dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda; mentre il regolamento mira a proteggere il bilancio dell'Unione quando siano messi a repentaglio i principi dello Stato di diritto;

- quanto alla pretesa violazione del **principio della certezza del diritto**, i principi contemplati nel regolamento, in quanto elementi costitutivi della nozione di Stato di diritto, sono stati già elaborati dalla giurisprudenza della Corte EU, trovando la propria fonte in valori comuni riconosciuti e applicati dagli Stati membri come principi ad essi conseguenti: pertanto gli Stati sono in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale e i requisiti dei principi dello Stato di diritto (causa C-157/21).

Si ricorda che questa sentenza era stata preceduta da altra (pronunciata il 19 novembre 2019) in cui la Corte europea aveva comminato una **sanzione pecuniaria di un milione di euro** (raddoppiando la sanzione comminata dal Tribunale dell'Unione con sentenza del precedente 14 luglio) per ogni giorno di ritardo nella sospensione della legge comportante riduzione dell'indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema, legge che è stata valutata capace di violare i principi dello Stato di diritto

4. Nonostante questa giurisprudenza e nonostante il fatto che i progetti di riforma del sistema giudiziario polacco siano stati ritenuti da più parti inadeguati a superare il vaglio del rispetto dello Stato di diritto, la Commissione ha infine dato (il 1° giugno scorso) la propria valutazione positiva per l'approvazione del Piano polacco di ripresa e resilienza e il Consiglio lo ha conseguentemente approvato, con la precauzione connessa che **Perogazione dei fondi avverrà soltanto a seguito di riforme nel settore della giustizia**. In particolare sono implicate lo scioglimento della camera disciplinare di cui sopra si è detto e la sua sostituzione con un tribunale indipendente; la riforma del regime disciplinare; il riesame delle decisioni prese dalla camera disciplinare nei confronti di magistrati.

La decisione del Consiglio è stata senz'altro la risposta politica alla solidarietà espressa nei confronti della Polonia che, a partire dal 24 febbraio di quest'anno, ha sostenuto la posizione della quasi totalità degli Stati dell'Unione (ad eccezione dell'Ungheria) di dura condanna della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, trovandosi a dover fronteggiare generosamente l'ondata di profughi ucraini (in applicazione, per la prima volta, della direttiva n. 55/2001 sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi al riguardo tra gli Stati membri.

5. Le quattro associazioni europee di magistrati osservano che quanto la Polonia sta facendo nel settore della giustizia non è all'altezza del rispetto dei principi dello Stato di diritto e, come si diceva, hanno impugnato la decisione del Consiglio.

Spetta ora alla Corte pronunciarsi sulla base dell'art. 263 TFUE.

La sua decisione avrà però una rilevanza e un impatto capaci di trascendere il caso concreto: siamo in un contesto storico in cui molte corti nazionali mettono in dubbio le regole circa il **primato del diritto europeo** sulle norme nazionali (v. D.G. Rinoldi, *Sorelle d'Europa, stringiamci a corte*, in *ilmigliorista.it*, 17 agosto 2022). Va anzitutto allora ricordata, per limitarsi all'attuale temperie, la sentenza del Tribunale costituzionale polacco (7 ottobre 2021), ma anche della Kúria ungherese (10 settembre 2019), della Curtea constituțională rumena (23 dicembre 2021), del Consiglio di Stato francese (27 luglio 2022), ben distanti dalla linea concettuale dei cosiddetti "controlimiti", sulla quale si sono orientate le supreme corti tedesche (*Bundesverfassungsgericht* ad es. nei casi c.d. *Solange* del 1974 e *Gauweiler* del 2014) e italiane (Corte costituzionale nn. 115/2018 e 67/2022). "Dire il diritto" a proposito del rispetto dei principi giuridici sui quali si fondano gli ordinamenti tanto degli Stati membri quanto dell'Unione aiuterà a rafforzare il rispetto dello Stato di diritto.

6. Ma proprio oggi si aggiunge un altro interessante tassello alla vicenda della costruzione di uno "Stato di diritto" europeo: la Commissione – che non ha dato la propria valutazione positiva sul PNRR ungherese per ragioni analoghe a quelle che avevano bloccato l'approvazione del PNRR polacco – ha annunciato la **sospensione dell'erogazione di un terzo dell'ammontare dei fondi strutturali verso l'Ungheria** (pari a 7 miliardi e mezzo di euro; sul caso v., in questa *Newsletter*, l'editoriale del Presidente Pier Virgilio Dastoli): il regolamento europeo sulla condizionalità a protezione del bilancio dell'Unione è a fondamento della legittimità di tale decisione. Peraltro questa decisione è stata "aiutata" da ferme posizioni del Parlamento europeo: due risoluzioni del Parlamento europeo (la prima dell'8 luglio 2022, la seconda del 15 settembre 2022) sulla violazione da parte dell'Ungheria dei principi dello Stato di diritto.

Nicoletta Parisi e Dino G. Rinoldi, 18 settembre 2022