



# I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale

**Luigi Daniele\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Primo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale non appartengono alla magistratura. – 3. Secondo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale sono membri della magistratura. – 4. Terzo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale non hanno interesse al rinvio. – 5. *Segue*: i casi romeni. – 6. I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU. – 7. I rinvii pregiudiziali la cui ricevibilità è stata contestata. – 8. Osservazioni conclusive.

## 1. *Introduzione*

È noto che un numero molto elevato delle cause che hanno chiamato la Corte di giustizia a pronunciarsi sul rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri è giunto attraverso rinvii pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE. La maggior parte di questi, se non tutti, hanno riguardato quel particolare profilo rappresentato dal diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, in particolare, il diritto di accedere ad un

---

\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata".

giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge oltre che ad un processo equo.

Limitandoci alle cause che finora sono state decise dalla Corte, si tratta di una ventina di decisioni, adottate in un periodo abbastanza breve. Infatti, la prima sentenza che si è riferita al problema, aprendo la strada all’ampia utilizzazione dell’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, è stata la ben nota sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (nota anche come *ASJP*), che è dell’inizio del 2018<sup>1</sup>.

Successivamente, in parallelo con le varie iniziative intraprese dalla Commissione contro la Polonia in relazione alla riforma del sistema giudiziario introdotta in quel Paese<sup>2</sup>, sono seguite numerose sentenze emesse a titolo pregiudiziale, partendo dalla *A.K.* (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) del 2019<sup>3</sup>, arrivando alla *Krajowa Rada Sądownictwa* (Mantenimento in servizio di un giudice), che è appena del dicembre del 2023<sup>4</sup>.

Tra queste, se ne annoverano alcune che riguardano sempre la contestata riforma in Polonia ma sotto lo specifico profilo dell’esecuzione di un mandato di arresto europeo emesso in quello Stato, cominciando dalla *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), che è del 2018<sup>5</sup>.

In questo stesso periodo e nella stessa ottica, la giurisprudenza ha cominciato ad occuparsi, sempre a titolo pregiudiziale, della legislazione di altri Stati membri. In particolare, molti rinvii pregiudiziali hanno avuto ad oggetto alcune modifiche del sistema

---

<sup>1</sup> Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16.

<sup>2</sup> Per uno sguardo generale sulle riforme illiberali approvate in Polonia v., tra i molti, A. WÓJCIK, *Memory Laws, Rule of Law, and Democratic Backsliding: The Case of Poland*, in *The Journal of Illiberalism Studies*, vol. 3, n. 3, 2023, p. 71 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 165 ss.; T. DRINÓCZI, A. BIEN KACAŁA, *Illiberal Constitutionalism: the case of Hungary and Poland*, in *GLJ*, vol. 20, n. 8, 2019, p. 1140 ss. Sulle varie iniziative intraprese dalle istituzioni v. N. LAZZERINI, *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*, n. 1, 2018, p. 1 ss.

<sup>3</sup> Corte giust. 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

<sup>4</sup> Corte giust. 21 dicembre 2023, C-718/21.

<sup>5</sup> Corte giust. 25 luglio 2018, C-216/18 PPU.

giudiziario introdotte in Romania<sup>6</sup>, dando vita ad una mezza dozzina di sentenze: da quelle *Asociația «Forumul»*<sup>7</sup> e *Eurobox Promotion*<sup>8</sup>, entrambe del 2021, alla seconda sentenza *Asociația «Forumul»* che è appena del settembre dell'anno scorso<sup>9</sup>.

A queste vanno aggiunte la sentenza *Repubblika*<sup>10</sup>, che riguarda la normativa di Malta sulla nomina dei giudici, la sentenza *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*<sup>11</sup> che ha ad oggetto diversi profili della disciplina in vigore in Ungheria in materia di ordinamento giudiziario<sup>12</sup> e, infine, la sentenza *Land Hessen*<sup>13</sup> che esamina, sotto l'angolo della indipendenza, la normativa di quel Land tedesco riguardante i giudici amministrativi.

In termini numerici, pertanto, l'utilizzo del rinvio pregiudiziale come via "giurisdizionale" percorribile per assicurare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, è stato molto ampio. Confrontandolo al ricorso di inadempimento, anch'esso utilizzato allo stesso fine ma solo in un numero ristretto di occasioni<sup>14</sup>, l'art. 267 TFUE ha dato frutti ben maggiori.

Certo, ciò è dipeso dalla "durata" dei due procedimenti, che è molto diversa. Gli inevitabili passaggi previsti dall'art. 258 o, ancora peggio, dall'art. 259 TFUE, consentono un dialogo precontenzioso con lo Stato membro in questione, dialogo che, tuttavia, "consuma" mesi e mesi,

---

<sup>6</sup> Per uno sguardo generale sulle riforme illiberali in Romania v. N. HOGIC, *Supremacy of EU law and judicial independence in Romania*, in *Diritti Comparati*, 7 marzo 2022; E. TĂNĂȘESCU, B. SELEJAN-GUTAN, *'A Tale of Primacy: The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania'*, in *verfassungsblog.de*, 2 June 2021, disponibile *online*.

<sup>7</sup> Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

<sup>8</sup> Corte giust. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

<sup>9</sup> Corte giust. 7 settembre 2023, C-216/21.

<sup>10</sup> Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19.

<sup>11</sup> Corte giust. 23 novembre 2021, C-564/19.

<sup>12</sup> Sul confronto della situazione in Ungheria rispetto a quella polacca v. i richiami *supra*, nota 2.

<sup>13</sup> Corte giust. 9 luglio 2020, C-272/19.

<sup>14</sup> Senza contare le numerose ordinanze cautelari, al momento la Corte ha emesso soltanto le seguenti sentenze: 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*; 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione/Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)*; 15 luglio 2021, C-719/19, *Commissione/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*.

fino al momento in cui viene presentato il ricorso alla Corte di giustizia e, ancora più tardi, a quello in cui viene emessa, finalmente, la sentenza.

Alla naturale lentezza del procedimento previsto dai Trattati, va poi aggiunto che, proprio in materia di rispetto dello Stato di diritto, le istituzioni hanno via via definito ulteriori strumenti di dialogo con lo Stato membro interessato. Ci si riferisce, soprattutto, al meccanismo previsto dal “Nuovo quadro dell’UE per lo Stato di diritto”, meccanismo che precede e vorrebbe evitare l’eventuale avvio del vero e proprio ricorso d’inadempimento, ma che causa inevitabilmente ulteriori tempi “morti”<sup>15</sup>.

Tenendo infine conto del fatto che l’avvio del procedimento di inadempimento, la tempistica del suo svolgimento e la stessa presentazione del ricorso alla Corte di giustizia dipendono dalle scelte discrezionali della Commissione, si comprende come il ricorso per inadempimento sia uno strumento che non è in grado di pervenire in tempi rapidi ad una pronuncia, nonostante si tratti di questioni che invece lo richiederebbero.

Lo strumento del rinvio pregiudiziale, invece, presenta il vantaggio, come tutti sanno, di permettere al giudice nazionale, il quale, nell’ambito di una causa rientrante nelle sue competenze, sospetti di essere in presenza di una lesione del diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo, di rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia e di chiedere ad essa se i suoi sospetti siano fondati o meno. La disponibilità di un tale meccanismo a favore dei giudici nazionali consente pertanto di ottenere, in tempi abbastanza rapidi<sup>16</sup>, una risposta

---

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto*, dell’11 marzo 2014, COM (2014) 158final. Sulla comunicazione v. M. PARODI, *L’Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, n. 19, 2014, p. 1 ss.; R. PALLADINO, *Il “nuovo quadro” dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto: un contrappeso ai limiti di applicazione della Carta ex art. 51?*, in *SIDIBlog*, maggio 2014. In generale sul Nuovo quadro nonché sugli strumenti “alternativi” a quelli previsti dai Trattati, v. A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell’Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021, p. 138 ss.; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 145 ss.

<sup>16</sup> Va ricordato in proposito che molte volte il giudice di rinvio ha presentato istanza perché la Corte si pronunciasse con procedimento accelerato ai sensi dell’articolo 105, del regolamento di procedura, istanza una sola volta accolta dalla Corte (A.K., sopra

che, come sappiamo, vincola, in primo luogo, il giudice del rinvio, ma assume un valore generale, vista la natura puramente interpretativa delle sentenze pregiudiziali emesse in tale contesto<sup>17</sup>.

Ciò spiega come mai le pronunce di questo tipo non soltanto siano molto più numerose di quelle di inadempimento ma anche riguardino aspetti e addirittura Stati membri nei cui confronti ancora manca una sentenza del secondo tipo. Per di più, le sentenze pregiudiziali anticipano, talvolta, le conclusioni alle quali arrivano, in un secondo momento, anche le sentenze di inadempimento. È questo il caso della sentenza *A.K.*, in cui la Corte prende posizione sulla Sezione disciplinare della Suprema Corte polacca, tacciandola di organo non indipendente, posizione poi confermata nella sentenza sul secondo caso *Commissione/Polonia* (*Régime disciplinaire des juges*).

Considerato l'ampio utilizzo del rinvio pregiudiziale come via, potremmo dire, privilegiata per ottenere una pronuncia da parte della Corte di giustizia a tutela dello Stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici, diventa interessante esaminare "come" tali rinvii pregiudiziali siano arrivati alla Corte. Si tratta di interrogarsi sul tipo di azioni proposte dinanzi ai giudici nazionali, in maniera da indurli a rivolgersi alla Corte in questa materia e, soprattutto, chi fossero le parti che hanno promosso tali azioni e quali interessi fossero perseguiti dalle parti e dallo stesso giudice del rinvio.

Come si vedrà, nelle cause pregiudiziali riguardanti lo Stato di diritto e l'indipendenza dei giudici sono stati coinvolti soggetti e interessi di tipo diverso.

---

citata, punto 54), ma più spesso respinta (v., ad es., Corte giust. 6 ottobre 2021, C-487/19, *W.Ż.*, punto 52 ss.; 22 marzo 2022, C-508/19, *Prokurator Generalny*, punto 35 ss., e, talvolta, "sostituita" con il trattamento della causa in via prioritaria ai sensi dell'art. 53 del regolamento di procedura (v., ad es., Corte giust. 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B. e a.*, punto 53 ss.; 13 luglio 2023, C-615/20 e C-671/20, *YP e a.*, punto 31 ss.). Caso a parte costituiscono le sentenze relative all'esecuzione di mandati di arresto europei, in cui la Corte, in ragione del fatto che la persona ricercata si trovava in stato di detenzione, ha concesso il procedimento pregiudiziale d'urgenza ai sensi dell'art. 107 del regolamento di procedura: es. Corte giust. 22 febbraio 2022, C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *Openbaar Ministerie* (Tribunal établi par la loi dans l'Etat d'émission), punto 32 ss.

<sup>17</sup> Sulla "portata" delle sentenze pregiudiziali in generale, v., le due recenti monografie sull'argomento: A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2023.

In alcuni casi le persone, i cui diritti il rinvio mira a tutelare, sono estranei all’apparato giudiziario dello Stato membro in discussione (“primo gruppo”) (v. *infra*, par. 2).

La maggior parte dei rinvii pregiudiziali, invece, a partire dal caso *A.K.*, sono originati da azioni proposte da giudici o pubblici ministeri che, rivolgendosi ad altri giudici dello stesso apparato giudiziario, mirano a contestare alcuni aspetti delle riforme del sistema giudiziario nazionale introdotte, negli ultimi anni, nello stesso Stato membro cui appartengono (“secondo gruppo”) (v. *infra*, par. 3).

In un ultimo tipo di casi, addirittura, è lo stesso giudice che, adito da un soggetto estraneo al sistema giudiziario statale in discussione, mette in dubbio, attraverso il rinvio pregiudiziale, la propria rispondenza ai requisiti imposti dal diritto in questione o quella di altri giudici che, però, sono intervenuti sulla stessa vicenda (“terzo gruppo”) (v. *infra*, par. 4 e 5).

Alcune di queste situazioni, come si vedrà, si riscontrano anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. In particolare, numerosi sono infatti i ricorsi individuali che presentano una certa analogia rispetto ai casi del secondo gruppo. Essi sono stati, infatti, proposti da giudici polacchi per denunciare una violazione dell’art. 6 CEDU causata dalla applicazione, nei loro confronti, di taluni aspetti delle stesse riforme dell’ordinamento giudiziario nazionale esaminate anche dalla Corte di giustizia. L’allineamento delle due Corti in merito a tali questioni è dimostrato dai numerosi riferimenti “incrociati” che si trovano nelle sentenze dell’una rispetto alle pronunce dell’altra e viceversa (v. *infra*, par. 6).

È interessante, in questo contesto, rilevare come le numerose e quasi “rituali” eccezioni di ricevibilità e di incompetenza sollevate dai Governi coinvolti ovvero dagli organi ad essi legati, siano state, per lo più, respinte. Le decisioni di accoglimento di eccezioni del genere riguardano casi molto particolari e di numero limitato, il che dimostra come la Corte abbia assunto un atteggiamento “aperto” rispetto all’utilizzazione del rinvio pregiudiziale nei contesti appena descritti. In questa prospettiva, rientra anche l’ultimo dei casi sinora registrati di sentenza pregiudiziale che affronta problemi legati alla riforma

polacca<sup>18</sup>, in cui l'irricevibilità è il frutto di una iniziativa della Corte stessa (v. *infra*, par. 7).

Dopo aver descritto le varie tipologie di rinvio pregiudiziale che riguardano il problema dell'indipendenza del giudice e dell'equità del giudizio, sarà possibile svolgere alcune considerazioni conclusive per mettere in luce le particolarità e anche i dubbi che l'utilizzazione della competenza pregiudiziale nei casi descritti solleva (v. *infra*, par. 8).

## *2. Primo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale non appartengono alla magistratura*

Nel presente paragrafo, esamineremo casi di rinvii pregiudiziali in materia di indipendenza e imparzialità dei giudici che appaiono come diretti unicamente o principalmente a tutelare i diritti di persone coinvolte nei giudizi principali ma che non rivestono esse stesse la qualifica di giudici.

Tale caratteristica si riscontra senz'altro nei tre casi che hanno interessato l'esecuzione di mandati d'arresto europei emessi in Polonia, in relazione alle carenze sistemiche e generalizzate, da più parti denunciate, circa l'indipendenza dei giudici di quello Stato membro<sup>19</sup>.

In effetti, i rinvii pregiudiziali sono stati decisi, in tutti e tre i casi, da giudici di un diverso Stato membro (rispettivamente, l'Irlanda e i Paesi Bassi). A questi giudici, le autorità polacche si erano rivolte, chiedendo di dare esecuzione ai mandati d'arresto europei emessi nei confronti di soggetti ricercati per l'esercizio dell'azione penale e, in un unico caso, ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà<sup>20</sup>.

I giudici del rinvio erano pertanto del tutto estranei alle vicende che avevano riguardato la magistratura polacca e si erano rivolti alla Corte di giustizia soltanto nell'ottica di salvaguardare il diritto fondamentale delle persone ricercate ad un rimedio giurisdizionale effettivo, in

---

<sup>18</sup> *Krajowa Rada Sądownictwa*, sopra citata.

<sup>19</sup> Si tratta delle seguenti sentenze: *Minister for Justice and Equality*, sopra citata; Corte giust. 17 dicembre 2020, C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, *Openbaar Ministerie* (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission); *Openbaar Ministerie* (Tribunal établi par la loi dans l'Etat d'émission), sopra citata.

<sup>20</sup> *Openbaar Ministerie* (Tribunal établi par la loi dans l'Etat d'émission), sopra citata.

particolare, ad essere giudicate da un giudice indipendente e precostituito per legge e nell’ambito di un giudizio equo.

Presenta alcuni tratti comuni con i casi appena descritti, il caso esaminato dalla sentenza *Repubblika*.

Dinanzi alla Prima Sezione del Tribunale civile, in veste di giudice costituzionale, viene proposta da *Repubblika*, associazione il cui oggetto è promuovere la tutela della giustizia e dello Stato di diritto a Malta, un’azione popolare contro il Primo ministro avente ad oggetto la conformità, in particolare, rispetto all’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, del vigente sistema di nomina dei giudici e dei pubblici ministeri. Tale sistema conferisce il potere di nomina al Primo Ministro, che, però, deve ora consultare un Comitato per le nomine in magistratura. Secondo *Repubblika*, il sistema non offre sufficienti garanzie quanto alla indipendenza e all’imparzialità dei giudici così nominati.

Come nei casi relativi al mandato d’arresto europeo, anche nel caso ora descritto il diritto che, con il rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio intende tutelare è essenzialmente quello dei cittadini rappresentati da *Repubblika* ad essere giudicati da un giudice indipendente e imparziale. Tuttavia, a differenza dei casi relativi al mandato d’arresto europeo, il giudice del rinvio appartiene allo stesso sistema giudiziario messo in discussione. Ciò nonostante, a differenza dei casi che saranno esaminati in seguito, è difficile vedere nel rinvio nel caso *Repubblika* anche un “interesse di categoria”. In effetti, qualora la risposta della Corte fosse stata nel senso auspicato da *Repubblika*<sup>21</sup>, l’intero sistema della magistratura maltese sarebbe entrato in crisi, con possibili conseguenze negative anche per i componenti del giudice del rinvio.

---

<sup>21</sup> La risposta della Corte di giustizia è invece che «l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a disposizioni nazionali che conferiscono al Primo ministro dello Stato membro interessato un potere decisivo nel processo di nomina dei giudici, prevedendo al contempo l’intervento, in tale processo, di un organo indipendente incaricato, segnatamente, di valutare i candidati ad un posto di giudice e di fornire un parere a tale primo ministro» (punto 73, dispositivo 2).

La presenza di un qualche “interesse di categoria” è invece rinvenibile nel caso romeno esaminato nella sentenza *Inspeçtia Judiciară*<sup>22</sup>.

In questo caso, *RI* presenta all’Ispettorato giudiziario alcuni esposti disciplinari contro i giudici e i pubblici ministeri che appartengono agli organi giudiziari interessati ai numerosi procedimenti penali di cui *RI* è stato oggetto. Gli esposti disciplinari vengono ripetutamente archiviati e i reclami contro tali decisioni respinti, in particolare da *NS*, ispettore capo dell’Ispettorato giudiziario. Dopo varie vicende, *RI* propone un’azione dinanzi alla Corte d’appello di Bucarest, giudice del rinvio, chiedendo l’annullamento di una ennesima archiviazione dei suoi esposti e il risarcimento dei danni subiti. Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia se il funzionamento dell’Ispettorato giudiziario e, in particolare, gli ampi poteri riconosciuti all’ispettore capo siano compatibili, tra l’altro, con gli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE.

In questo caso, il rinvio pregiudiziale ha l’obiettivo principale di tutelare il diritto di *RI* ad un giudice indipendente, essendo il sistema di indagini disciplinari, a sua volta, non indipendente e quindi incapace di esercitare il debito controllo per impedire abusi da parte dei giudici. Tuttavia, a differenza dei casi sul mandato di arresto europeo, il giudice del rinvio nel caso *Inspeçtia Judiciară* appartiene allo stesso apparato giudiziario in discussione. D’altra parte, in questo caso, a differenza del caso *Repubblika*, si può intravedere nel rinvio anche un interesse dell’intera categoria dei magistrati romeni. È questa intera categoria che avrebbe interesse a che il sistema delle sanzioni disciplinari loro applicabili sia indipendente, imparziale ed efficace.

Mette conto infine citare il caso *Getin Noble Bank*<sup>23</sup>.

La causa riguarda il carattere abusivo di alcune clausole contenute in contratti di finanziamento conclusi da consumatori con una banca. Il giudice del rinvio, la Suprema Corte polacca in composizione di giudice monocratico, è chiamata a conoscere di un ricorso contro una sentenza della Corte d’appello. Riformando la sentenza di primo grado, la sentenza d’appello era stata sfavorevole ai consumatori. La Corte suprema, però, solleva d’ufficio il dubbio che la composizione della

---

<sup>22</sup> Corte giust. 11 maggio 2023, C-817/21.

<sup>23</sup> Corte giust. 29 marzo 2022, C-132/20.

Corte d’appello non fosse conforme al diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo perché vi figuravano: *a*) una persona nominata giudice all’epoca del regime comunista e successivamente mantenuta in funzione sotto l’attuale regime e *b*) due persone che erano state nominate giudici su parere del Consiglio nazionale della magistratura (in seguito *KRS*), organo la cui mancanza di indipendenza era stata già accertata dalla Corte di giustizia.

Pur ammettendo che il rinvio pregiudiziale mirasse a tutelare il diritto dei consumatori a che il loro caso venisse esaminato da un giudice indipendente, la Corte suprema, tuttavia, persegue soprattutto un “interesse di categoria”. Attraverso le sue questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio intende, infatti, mettere in discussione l’appartenenza alla magistratura dei giudici nominati sotto il regime comunista e di quelli nominati su parere del *KRS* “deviato”, sollevando così una questione che interessa l’intero apparato giudiziario polacco.

In conclusione, mentre in alcuni dei casi esaminati nel primo gruppo il rinvio ha l’obiettivo di assicurare la tutela del diritto individuale ad un rimedio giurisdizionale effettivo delle parti in causa, in altri è presente anche un interesse dell’intera categoria dei magistrati che, attraverso il rinvio alla Corte di giustizia, si intende proteggere.

### **3. Secondo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale sono membri della magistratura**

Il secondo gruppo di rinvii si compone di quei casi in cui l’azione pendente dinanzi al giudice del rinvio viene proposta da persone che sono anche esse magistrati. Gli attori-giudici contestano determinati aspetti delle riforme del sistema giudiziario polacco o romeno che, affidando ad organi non indipendenti la competenza a decidere questioni riguardanti la carriera dei giudici, violerebbero il diritto di questi ultimi ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

In questi casi, il diritto violato *in primis* è quello dello specifico giudice che propone l’azione dinanzi ad altro giudice, il quale poi effettua il rinvio pregiudiziale. Tuttavia, essendo l’azione avviata innanzi a organi che molto probabilmente non condividono la linea governativa e, anzi, vi si oppongono, i rinvii pregiudiziali sono rivolti

anche a tutelare il diritto all'indipendenza dell'intero sistema giudiziario e quindi anche quello degli organi che effettuano il rinvio.

Il primo esempio di questo filone è costituito dal caso *A.K.*

*A.K.* e i suoi due colleghi, tutti giudici, contestano il provvedimento del Presidente della Repubblica che rigetta la loro domanda di permanere in servizio dopo il raggiungimento del 65° anno d'età. Il provvedimento impugnato dà seguito al parere negativo emesso al loro riguardo dal *KRS*, organo di cui *A.K.* e i suoi colleghi mettono in dubbio l'indipendenza, perché composto da membri nominati interamente dalla Camera bassa del Parlamento.

L'azione dei tre giudici è proposta dinanzi alla Sezione per il lavoro e la previdenza sociale della Suprema Corte, organo che, prima della riforma contestata, sarebbe stato competente per cause del genere, e non dinanzi alla Sezione disciplinare della stessa Suprema Corte, che, in base alla nuova normativa, avrebbe competenza esclusiva su cause simili. Infatti, secondo i giudici che hanno dato origine al giudizio principale, nemmeno la Sezione disciplinare, essendo costituita da giudici nominati anch'essi dal Presidente della Repubblica su proposta del *KRS*, sarebbe un organo indipendente.

Non c'è dubbio che il rinvio pregiudiziale miri a tutelare il diritto fondamentale dei tre giudici ricorrenti ad un giudice indipendente. Nondimeno è evidente come anche il giudice del rinvio, la Sezione per il lavoro e la previdenza sociale, persegua un interesse generale della categoria dei magistrati: mettere in discussione tanto lo status del *KRS*, quanto quello della nuova Sezione disciplinare, ottenendo di ripristinare la competenza che, in passato, il giudice del rinvio aveva su cause del genere.

Uno schema analogo si ritrova nella sentenza sulla causa *A.B. e a.* (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)<sup>24</sup> e, con qualche variante, anche in quella sulla causa *W.Ž.* (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema –

---

<sup>24</sup> Nel caso *A.B.*, è il giudice del rinvio che, di fronte all'impugnazione da parte di un giudice la cui candidatura a giudice della Suprema Corte non è stata accolta dal Consiglio nazionale della magistratura, lamenta la non effettività dei propri poteri perché, secondo la nuova normativa, non dispone più del potere di sospendere le nomine nel frattempo deliberate.

Nomina)<sup>25</sup>. In entrambi i casi, si tratta di giudici che ricorrono dinanzi ad altri giudici, lamentando la violazione del proprio diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

Nel primo caso, il giudice del rinvio è la Corte suprema amministrativa, chiamata a pronunciarsi sul ricorso di numerosi ricorrenti (presumibilmente, giudici a loro volta) che impugnano la delibera del *KRS* perché non li ha proposti al Presidente della Repubblica per essere nominati alle funzioni di giudice della Suprema Corte. Il rinvio riguarda il fatto che, secondo la nuova normativa, la Corte suprema amministrativa non dispone più del potere di sospendere quel tipo di delibera e, quindi, non può impedire che diventi definitiva la nomina degli altri soggetti proposti dal *KRS* e successivamente, nominati dal Presidente della Repubblica come giudici della Suprema Corte. Pertanto, il ricorso al giudice amministrativo non costituirebbe, per i giudici esclusi dalla nomina, un rimedio giurisdizionale effettivo.

Anche in questo caso, il rinvio pregiudiziale mira, *in primis*, alla tutela dei ricorrenti ma, allo stesso tempo, ha un obiettivo comune alla categoria dei magistrati: estendere nuovamente il potere del giudice amministrativo, consentendogli di sospendere simili delibere.

Nel secondo caso, *W.Ż.*, giudice del Tribunale regionale di *K.*, trasferito, senza suo consenso, a sezione diversa da quella a cui apparteneva, impugna dinanzi alla (anch’essa nuova) Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Suprema Corte (in seguito, la nuova Sezione), la delibera con cui il *KRS* aveva rigettato il reclamo contro il suo trasferimento. Parallelamente, *W.Ż.* presenta dinanzi alla Sezione civile della Suprema Corte istanza di ricusazione a carico di tutti i componenti della citata nuova Sezione, perché nominati con una procedura che non rispetta le disposizioni del diritto polacco e non garantisce la loro indipendenza. Infatti, la delibera del *KRS*, con cui sono stati nominati gli attuali giudici della nuova Sezione, era stata sospesa dalla Corte suprema amministrativa. Mentre il ricorso dinanzi alla Corte suprema amministrativa era ancora pendente, la nuova Sezione, in persona di un giudice nominato successivamente secondo

---

<sup>25</sup> La Sezione civile della Corte Suprema è adita di un’azione di ricusazione presentata da un giudice di altro organo, contro i componenti della nuova Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche, che avrebbe dovuto esaminare il suo reclamo contro un trasferimento ad altra sezione deciso senza il suo consenso.

la solita procedura, ha adottato un'ordinanza di rigetto dell'istanza di ricusazione di *W.Ž.* La Sezione civile della Suprema Corte, giudice del rinvio, interroga la Corte sul se deve considerare inesistente il rigetto dell'istanza di ricusazione. Qui, come nel caso *A.K.* esaminato precedentemente, è in gioco non solo il diritto individuale dell'attore-giudice ad un rimedio giurisdizionale effettivo contro il suo trasferimento ma anche il potere del giudice di rinvio a non considerarsi vincolato dalla decisione emessa da un altro giudice perché considerato non indipendente.

La stessa doppia funzione è presente, per quanto riguarda la Romania, in uno dei procedimenti riuniti ed esaminati congiuntamente nella sentenza *Euro Box Promotion*. Si tratta della causa C-547/19, in cui un giudice propone dinanzi alla Alta Corte di cassazione e di giustizia un ricorso per ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare adottata nei suoi confronti da un collegio costituito irregolarmente. L'irregolarità dipenderebbe dall'essere stato il collegio che ha deciso la sanzione composto in conformità alla sentenza della Corte costituzionale n. 685/18<sup>26</sup>, sentenza che, a sua volta, sarebbe contraria al diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

In questo gruppo possiamo far rientrare anche la sentenza *ASJP* e le due sentenze *Asociația «Forumul»*. Nei casi affrontati nelle tre sentenze si trovano come parti ricorrenti associazioni rappresentative di giudici o di pubblici ministeri che agiscono dinanzi ai giudici competenti a nome dei loro aderenti. Esse lamentano che determinati aspetti delle rispettive normative nazionali violano il diritto ad un giudice indipendente<sup>27</sup>. Ancora più che nei casi promossi da giudici in quanto

<sup>26</sup> Curtea Constituțională (Corte costituzionale, Romania) sent. 7 novembre 2018.

<sup>27</sup> Nel caso *ASJP* si contesta l'assoggettamento dei giudici (nella specie, della Corte dei conti portoghese) alla riduzione dei trattamenti salariali decisi, nel quadro delle misure di austerità, dal Governo. Alcuni dei casi esaminati congiuntamente in *Asociația «Forumul» I*, sopra citata, riguardano ricorsi proposti da associazioni dei giudici e di pubblici ministeri contro varie misure adottate in Romania con riguardo a) al regime disciplinare della magistratura affidato all'Ispettorato giudiziario (C-83/19) nonché b) contro il regime applicabile ai casi di reati commessi da giudici o pubblici ministeri, affidato alla Sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIRG), presso la Procura generale della Alta corte di cassazione di giustizia (C-127/19, C-355/19). Entrambi i regimi metterebbero in discussione l'indipendenza dei giudici perché affidati ad organi non indipendenti. Infine, in *Asociația «Forumul» II*, sopra citata, si verte su un ricorso della stessa

individui, le azioni sindacali promuovono, pertanto, interessi di categoria e quindi anche dei componenti degli organi che effettuano il rinvio.

*4. Terzo gruppo: rinvii pregiudiziali in cui gli attori del giudizio principale non hanno interesse al rinvio*

Come si è già intuito, il terzo gruppo di casi che resta da esaminare è quello più problematico. Esso è composto da fattispecie in cui il rinvio pregiudiziale per violazione del diritto ad un giudice indipendente e a un processo equo mira a verificare se lo “stesso giudice del rinvio” o altro giudice che ha esaminato lo stesso caso nei gradi precedenti risponda ai requisiti che impone l’art. 19, par, 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. E questo senza che le parti private nel giudizio principale abbiano sollevato il problema o, addirittura, abbiano interesse a che il problema sia sollevato.

Il primo esempio di questo tipo di rinvii, in ordine di tempo, è dato dal caso esaminato dalla sentenza *Land Hessen*. Il giudice del rinvio, il *Wervaltungsgericht Wiesbaden*, oltre a interrogare la Corte di giustizia sulla questione che era effettivamente dibattuta dinanzi ad esso, solleva d’ufficio una seconda questione, chiedendo «se il giudice del rinvio sia un giudice indipendente e imparziale ai sensi dell’articolo 267 TFUE, in combinato disposto con l’articolo 47 [secondo comma della Carta]». Lamenta la dipendenza dei giudici amministrativi per molti aspetti della loro carriera e del loro trattamento, compresi, in particolare, la nomina, la valutazione e la promozione, dal Ministro della Giustizia in quello Stato.

Un secondo esempio è dato dal caso oggetto della sentenza *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*<sup>28</sup>.

---

associazione del caso precedente, con il quale viene contestato il nuovo sistema di valutazione dei giudici ai fini del loro avanzamento di carriera. Il nuovo sistema si fonderebbe su valutazioni discrezionali e soggettive e conferirebbe un potere preponderante ai presidenti delle Corti d’appello, assoggettando i giudici ad un rapporto di tipo gerarchico e pregiudicando così la loro indipendenza.

<sup>28</sup> Corte giust. 16 novembre 2021, C-748/19 e C-754/19.

Il giudice del rinvio (Corte d'appello penale di Varsavia) è chiamato a pronunciarsi su sette cause penali ma dubita della *propria* indipendenza in ragione della presenza, nel collegio giudicante, di un giudice "distaccato" dal Ministro della Giustizia (che è anche, secondo la riforma, Procuratore generale). La presenza del giudice "distaccato" comprometterebbe l'indipendenza dell'intero collegio.

È difficile stabilire se il rinvio pregiudiziale, in questo caso, sia inteso a tutelare anche il diritto degli imputati nei giudizi principali ad essere giudicati da un giudice realmente indipendente. Dal testo della sentenza non risulta che gli imputati abbiano sollevato obiezioni contro la composizione del collegio giudicante. D'altronde, leggendo la sentenza, non sembra abbiano nemmeno partecipato al giudizio dinanzi alla Corte di giustizia.

Quel che è certo è che, col rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio intende difendere il suo diritto a che sia garantita la *propria* indipendenza dalle interferenze del potere esecutivo. Il rinvio pregiudiziale viene dunque utilizzato anche e, forse, soprattutto come arma per opporsi ad uno dei tanti aspetti contestati delle riforme introdotte in Polonia. In questo caso, si trattava del potere del Ministro della giustizia di modificare la composizione dei collegi giudicanti mediante l'inserimento di giudici "distaccati" di propria scelta, potere effettivamente esercitato nel caso di specie.

Uno schema simile si presenta nel primo dei due casi esaminati nella sentenza *Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Indipendenza dei giudici)*.

Il rinvio pregiudiziale è originato da un'azione penale a carico di 13 persone, istruita dal giudice *IT*, come organo monocratico. Il processo, molto vicino alla conclusione, dopo una lunghissima istruttoria, rischia di dover ricominciare da capo perché, nei confronti del giudice *IT*, viene aperta, su iniziativa del Procuratore generale/Ministro della giustizia, un'azione penale che porta alla sospensione di *IT*. Occorre precisare che il reato di cui *IT* è accusato consiste nell'aver autorizzato la presenza in aula degli organi di informazione.

Il rinvio pregiudiziale è giustificato dal dubbio che l'apertura da parte di un organo non indipendente come il Procuratore generale/Ministro della giustizia di un'azione penale nei confronti del giudice *IT* e la condanna dello stesso pronunciata da un organo

anch’esso non indipendente come la Sezione disciplinare, pregiudichino l’indipendenza del giudice del rinvio, di cui *IT* fa parte come giudice unico, e violino il diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

Diversamente dal caso *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, nel caso ora esaminato il rinvio pregiudiziale sembra servire soltanto a tutelare l’indipendenza del giudice del rinvio. È probabile che, invece, gli imputati nel processo istruito dal giudice *IT*, il quale, probabilmente, aveva già mostrato un atteggiamento sfavorevole nei loro confronti, avessero interesse a che il loro caso venisse deciso da un giudice più “malleabile” e che il processo ricominciasse da capo, con il vantaggio che, nel frattempo, avrebbe potuto maturare la prescrizione.

## 5. Segue: *i casi romeni*

Alla stessa tipologia descritta nel paragrafo precedente rispondono alcuni casi di rinvio pregiudiziale provenienti da giudici della Romania.

Alcuni dei casi esaminati nella sentenza *Euro Box Promotion* riguardano ricorsi straordinari presentati dinanzi alla Alta Corte di cassazione e di giustizia da persone condannate per reati collegati con l’impiego di risorse europee, tra cui persone che, all’epoca dei fatti, ricoprivano cariche istituzionali (sindaci, membri del parlamento o ministri). I ricorrenti invocano *a)* l’illegittimità della composizione del collegio che li ha condannati, perché solo quattro giudici sono stati estratti a sorte e non l’intera composizione, come stabilito dalla Corte costituzionale in una precedente pronuncia<sup>29</sup> (C-357/19, C-840/19); *b)* l’utilizzazione di verbali di intercettazioni la cui legittimità è stata negata da varie sentenze della Corte costituzionale<sup>30</sup> (C-379/19); *c)* la mancata specializzazione in casi di corruzione del collegio giudicante, contrariamente a quanto stabilito dalla legge e dalla Corte costituzionale<sup>31</sup> (C-811/19, C-840/19). I ricorrenti chiedono, pertanto,

---

<sup>29</sup> Curtea Constituțională n. 685/2018, sopra citata.

<sup>30</sup> Curtea Constituțională sent. 16 febbraio 2016, n. 51; 4 maggio 2017, n. 302 e 16 gennaio 2019, n. 26.

<sup>31</sup> Curtea Constituțională sent. 3 luglio 2019, n. 417.

la ripetizione dell'intero processo, probabilmente sperando che, nel frattempo, scatti la prescrizione.

In tutti questi casi, con l'eccezione dell'ultimo<sup>32</sup>, il rinvio pregiudiziale, contestando i *diktat* della Corte costituzionale, mira a proteggere l'indipendenza dei giudici del rinvio, non certo gli interessi delle persone oggetto delle condanne penali. Queste, infatti, con i ricorsi straordinari all'Alta Corte di cassazione e di giustizia, contrariamente a quanto auspicato dai giudici del rinvio, avrebbero voluto che le condanne venissero annullate e non confermate, cosa che sarebbe potuta avvenire, qualora la Corte avesse messo in discussione le varie sentenze della Corte costituzionale citate<sup>33</sup>.

Anche nella sentenza *R.S. (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*<sup>34</sup> si è in presenza di un rinvio pregiudiziale che non mira a tutelare i diritti della parte privata ma quelli del giudice del rinvio.

Il caso riguarda una denuncia proposta contro i giudici e i procuratori responsabili della condanna penale comminata a *R.S.*, marito della denunciante, accusandoli di abuso dello strumento giudiziario e di abuso d'ufficio. L'esame della denuncia veniva attribuita alla Sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIRG), presso la Procura generale della Alta Corte di cassazione e di giustizia, sezione speciale che dispone della competenza esclusiva per istruire i casi di illeciti penali a carico dei membri della magistratura.

Il procedimento principale, tuttavia, ha ad oggetto l'azione proposta da *R.S.* dinanzi la Corte d'appello di Craiova, lamentando la durata eccessiva dell'esame della denuncia proposta da sua moglie e chiedendo la fissazione di un termine «entro il quale il pubblico

---

<sup>32</sup> A differenza degli altri casi riuniti, il caso C-547/19 riguarda un giudice condannato per illecito disciplinare, il quale, se fosse accolta la sua richiesta che il collegio dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia doveva essere composto da cinque giudici estratti a sorte e non solo quattro, come stabiliva la Corte costituzionale, potrebbe sperare in una maggiore imparzialità del collegio e quindi l'annullamento della condanna.

<sup>33</sup> In questo, il caso *Euro Box Promotion* presenta qualche analogia con il famoso caso *Taricco* (Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*). Come nel caso *Taricco*, anche nel caso *Euro Box Promotion*, il rinvio pregiudiziale ha l'obiettivo di ottenere un'interpretazione da parte del Corte di giustizia *in malam partem*.

<sup>34</sup> Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, *R.S.*

ministero investito della stessa denuncia debba pronunciarsi». Il giudice del rinvio ritiene che, per decidere su questa domanda, debba prima accertare che l’istituzione della Sezione speciale, con competenza esclusiva ad istruire azioni penali contro i membri della magistratura, sia conforme a quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella prima sentenza *Asociația «Forumul»* circa le condizioni cui dovrebbe rispondere il sistema delle azioni disciplinari contro i giudici, per assicurare la loro indipendenza. Inoltre, fa presente che i giudici romeni sarebbero obbligati a seguire la sentenza n. 390/2021 della Corte costituzionale. Come è noto, in questa sentenza, la Corte costituzionale, ha indirettamente giudicato che la normativa sulla Sezione speciale non violerebbe il diritto dell’Unione, affermando che i giudici romeni non potrebbero disapplicare tale normativa né rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE, per valutarne la conformità con il diritto dell’Unione, pena il rischio di essere oggetto di un’azione disciplinare.

Il rinvio pregiudiziale nel caso *R.S.* ha chiaramente l’obiettivo di ottenere una sentenza della Corte di giustizia che giudichi la normativa sulla Sezione speciale come incompatibile con il diritto UE e imponga ai giudici romeni di disapplicarla. Un tale risultato sarebbe del tutto contrario agli interessi di *R.S.*, il quale, invece, avrebbe voluto che l’azione disciplinare contro i giudici e i procuratori che lo hanno condannato procedesse.

#### **6. I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell’uomo per violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU**

Una volta mostrato come i rinvii pregiudiziali che hanno avuto ad oggetto il diritto ad un giudice indipendente non mirino soltanto alla protezione di un diritto individuale ma piuttosto alla contestazione da parte della magistratura di iniziative legislative che ne minino l’indipendenza, accenniamo ad un parallelo con quanto è successo sugli stessi temi nel sistema della CEDU.

Di fronte alla Corte di Strasburgo, sono stati infatti proposti ricorsi molto simili ai rinvii pregiudiziali da noi esaminati in precedenza, invocando la violazione dell’art. 6, par. 1, della CEDU. Tra questi può

riscontrarsi una distinzione simile a quella che abbiamo tracciato per i rinvii pregiudiziali.

Alcuni di questi ricorsi erano opera di soggetti “privati”, nel senso di soggetti non appartenenti al sistema giudiziario, e quindi riconducibili al primo gruppo esaminato nel par. 2.

Il più noto è il caso *Xero Flor/Polonia*<sup>35</sup>, in cui veniva contestata una decisione del Tribunale costituzionale polacco sfavorevole al ricorrente. Il ricorrente faceva valere che la composizione del Tribunale stesso era illegittima alla luce della Costituzione polacca. Si riferiva, in particolare, alla presenza nel collegio di un giudice, il quale era stato eletto, insieme ad altri due, dalla Camera bassa del Parlamento durante l'Ottava legislatura, allorché i corrispondenti seggi erano già stati coperti da altri giudici, eletti dalla stessa Camera ma durante la Settima legislatura. L'elezione dei tre nuovi giudici era stata giudicata incostituzionale dallo stesso Tribunale costituzionale.

Altri ricorsi, invece, presentano una marcata analogia con quelli esaminati nel secondo gruppo (v. *supra*, par. 3). Essi sono stati promossi da giudici che lamentavano l'adozione nei loro confronti di provvedimenti che violavano l'art. 6, par. 1, CEDU. Tra questi possono citarsi il caso *Dolińska - Ficek e Ozimek/Polonia* della prima sezione<sup>36</sup> e quello *Grzęda/Polonia* della Grande Camera<sup>37</sup>.

Nel primo caso, giudici che aspiravano a essere nominati a cariche superiori erano stati “scartati” dal KRS. Il reclamo contro il provvedimento del Consiglio era stato respinto dalla nuova Sezione del controllo straordinario e sulle questioni pubbliche, nonostante che la nomina dei componenti della Sezione stessa fosse stata impugnata dinanzi alla Corte suprema amministrativa, che l'aveva sospesa.

---

<sup>35</sup> Corte EDU 7 maggio 2021, ric. n. 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polonia*. La Corte fa applicazione del precedente costituito da Corte EDU 1° dicembre 2020, ric. n. 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson/Islanda*, in merito ai criteri per stabilire se sussiste violazione del principio del giudice stabilito per legge.

<sup>36</sup> Corte EDU 8 novembre 2012, ricc. nn. 49868/19 e 57511/19, *Dolińska - Ficek e Ozimek/Polonia*.

<sup>37</sup> Corte EDU 15 marzo 2022, ric. n. 43572/1815, *Grzęda/Polonia*. V. anche Corte EDU 22 luglio 2021, ric. n. 43447/19, *Reczkowicz/Polonia*, che riguardava un provvedimento disciplinare adottato dalla Sezione disciplinare della Suprema Corte a carico di un avvocato.

Il caso è molto simile a quelli esaminati dalla Corte di giustizia a proposito dei casi *A.B.* e *W. Ż.* La differenza è che nel caso dinanzi alla Corte EDU era intervenuta una decisione della nuova Sezione, contro la quale non era prevista alcuna possibilità di impugnazione.

Nel secondo caso, invece, era un giudice, eletto come componente del *KRS*. In seguito alla riforma di tale organo, i componenti, tra cui la ricorrente, vengono dichiarati decaduti, nonostante che il loro mandato non fosse ancora scaduto. Anche in questo caso, il diritto polacco non prevedeva alcuna possibilità di impugnazione.

Come osservato in apertura, le pronunce della Corte EDU fanno ampio riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia descritta nei paragrafi precedenti. Particolarmente significativa è la rassegna di tale giurisprudenza contenuta nella sentenza sul caso *Grzęda/Polonia*<sup>38</sup>.

Naturalmente anche la Corte di giustizia si è molto spesso richiamata alle sentenze della Corte di Strasburgo sull’art. 6 CEDU<sup>39</sup>.

Non meraviglia, perciò, che le due Corti pervengano, nel merito, a conclusioni del tutto coincidenti. Si pensi alla Sezione disciplinare della Corte suprema polacca e alla successiva Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche, che vengono entrambe esaminate dalle due Corti. La Sezione disciplinare è censurata nella sentenza della Corte di giustizia sul caso *A.K.* e in quella della Corte EDU sul caso *Reczkowicz/Polonia*. La Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche subisce la stessa sorte nella sentenza della Corte di giustizia sul caso *W.Ż.* e nella sentenza dalla Corte EDU sul caso *Dolińska-Ficek e Ozimek*.

---

<sup>38</sup> Punto 148 ss. V. anche punto 100 ss., dove la Corte EDU si occupa della sentenza della Suprema Corte polacca che aveva dato seguito alla sentenza della Corte di giustizia nel caso *A.K.* Anche in *Reczkowicz/Polonia*, sopra citata, punto 161 ss., figura una rassegna della giurisprudenza della Corte di giustizia.

<sup>39</sup> V., ad esempio, i dettagliati riferimenti alla giurisprudenza della Corte EDU contenuti in *A.K.*, sopra citata, punto 126 ss.; in *W.Ż.*, sopra citata, punto 123 ss., in particolare punto 129, dove è citata Corte EDU sul caso *Guðmundur Andri Ástráðsson/Islanda*, e soprattutto in *Krajowa Rada Sądownictwa*, sopra citata, nel cui punto 45 la Corte di giustizia svolge un attento esame della sentenza della Corte EDU nel caso *Dolińska-Ficek e Ozimek*.

### 7. I rinvii pregiudiziali la cui ricevibilità è stata contestata

Gli Stati membri coinvolti nei casi esaminati nei paragrafi precedenti, come anche gli organi statali che avevano un diretto interesse nel caso, hanno cercato strenuamente di evitare che la Corte di giustizia si pronunciasse, contestando la competenza della Corte o la ricevibilità delle questioni pregiudiziali<sup>40</sup>.

Considerato l'oggetto dello studio, ci soffermeremo, come per quelli esaminati nei paragrafi precedenti, solo sulla descrizione di come i casi siano giunti alla Corte di giustizia.

In genere, tali eccezioni sono state respinte e la Corte ha, così, potuto rispondere. Tra questi, vanno segnalati il già citato caso *Getin Noble Bank*<sup>41</sup> e i casi *Gmina Wieliszew*<sup>42</sup> e *Perfumesco*<sup>43</sup>.

In tutti tre i casi, le eccezioni di ricevibilità riguardavano la Suprema Corte polacca. Si sosteneva che, tenuto conto delle numerose prese di posizione da parte della Corte sulla mancanza di indipendenza dei magistrati nominati con l'intervento del *KRS* "deviato" e sulla conseguente violazione dell'art. 19, paragrafo 1, secondo comma TUE, la Suprema Corte, nel suo complesso, non sarebbe una "giurisdizione" ai sensi dell'art. 267 TFUE e, pertanto, non sarebbe autorizzata a presentare questioni pregiudiziali.

Tuttavia, va sottolineato che l'eccezione veniva sollevata, non dal giudice del rinvio e nemmeno dalle parti nel giudizio principale ma dal *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Mediatore).

Nel caso *Getin Noble Bank*, come si ricorderà, gli attori nel giudizio principale erano dei consumatori i quali non avevano alcun interesse a sollevare il problema della mancanza di indipendenza della Suprema Corte, tanto più che la stessa sembrava orientata ad accogliere il loro ricorso. L'eccezione di ricevibilità del Mediatore perseguiva,

---

<sup>40</sup> V., ad esempio, l'eccezione di incompetenza della Corte sollevata dal procuratore generale nella causa *A.K.*, sopra citata, punto 70 ss.; le eccezioni di incompetenza e di ricevibilità sollevate dal procuratore generale e dal Governo polacco nella causa *A.B.*, sopra citata, punto 67 ss. e 72 ss.

<sup>41</sup> Punto 61 ss.

<sup>42</sup> Corte giust. 13 ottobre 2022, C-698/20, punto 52 ss.

<sup>43</sup> Corte giust. 13 ottobre 2022, C-355/21, punto 25 ss.

verosimilmente, un interesse generale rivolto ad assicurare l’indipendenza della magistratura polacca, ma non certo l’interesse individuale delle parti.

Lo stesso può dirsi dei casi *Gmina Wieliszew* e *Perfumesco*. In entrambi i casi, le parti attrici, in un caso un Comune, nell’altro, una società, sostenevano l’incompatibilità con il diritto dell’Unione di determinate norme del diritto polacco la cui applicazione le avrebbe danneggiate. Pertanto, l’iniziativa del Mediatore polacco, che, se accolta, avrebbe impedito alla Corte di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali, mirava, anche qui, a proteggere l’interesse generale di salvaguardare l’indipendenza della magistratura ma non un diritto individuale delle parti.

Fortunatamente per queste ultime, la Corte, in tutti e tre i casi, dichiara infondata l’eccezione di ricevibilità, cosa che le consente di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali.

In altri casi, invece, la Corte ha deciso diversamente. Tra questi, si trovano casi appartenenti al secondo e al terzo gruppo di quelli definiti in precedenza: si tratta, da un lato, di casi in cui il giudizio principale è stato introdotto da un membro della magistratura per difendere la propria indipendenza; dall’altro, di casi in cui le questioni pregiudiziali, dichiarate irricevibili, sono state sollevate d’ufficio dal giudice del rinvio per tutelare la propria indipendenza e non, in particolare, i diritti della parte “privata” oggetto del giudizio principale.

Risponde al modello del secondo gruppo la sentenza sul caso *Prokurator Generalny*<sup>44</sup>. Il giudice del rinvio è infatti la Sezione del lavoro e della previdenza sociale della Suprema Corte, designata dal Primo presidente di questa Corte, per esaminare l’istanza di *M.F.*, giudice presso una Corte circondariale. Con tale istanza *M.F.* chiede la dichiarazione di invalidità della nomina di *J.M.*, Presidente della Sezione disciplinare della Corte suprema. *J.M.* aveva assegnato alla Sezione disciplinare di una Corte d’appello l’esame di un’azione disciplinare a carico di *M.F.* L’invalidità della nomina di *J.M.* deriverebbe dal fatto che il Presidente della Repubblica avrebbe provveduto in questo senso nonostante che la proposta del *KRS* di

---

<sup>44</sup> *Prokurator Generalny*, sopra citata.

nominare *J.M.* fosse, all'epoca, impugnata dinanzi alla Corte suprema amministrativa<sup>45</sup>.

Appartengono, invece, al terzo gruppo, il caso esaminato nella sentenza *Miasto Łowicz*<sup>46</sup> e quello oggetto del caso *IS* (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)<sup>47</sup>. In entrambi i casi, infatti, le questioni pregiudiziali che ipotizzano il mancato rispetto del diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo sembrano essere state sollevate d'ufficio dal giudice del rinvio e, soprattutto, non sono, in modo specifico, rivolte alla protezione dei diritti della parte "privata", quanto piuttosto a quella dello stesso giudice del rinvio e, indirettamente, dell'intera categoria dei magistrati.

Nel primo, i due giudici del rinvio, chiamati a pronunciarsi, rispettivamente, su una causa civile e su una penale, temono che, adottando una sentenza non conforme ai desiderata del Governo polacco, sarebbero esposti al rischio che venga aperto nei loro confronti un procedimento disciplinare in applicazione del nuovo regime introdotto recentemente in Polonia. Essi invocano l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE perché il nuovo regime, per come è configurato, non garantirebbe il diritto ad un giudice indipendente. Inoltre, nei confronti dei due giudici del rinvio, sussisterebbe il rischio che, per il solo fatto di aver posto alla Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE, essi siano esposti a

---

<sup>45</sup> Le questioni pregiudiziali sono dichiarate irricevibili in base a più motivi. In primo luogo, perché le questioni riguarderebbero una causa (la nomina di *J.M.*) diversa da quella oggetto del giudizio principale (punto 71). In secondo luogo, perché *M.F.* avrebbe potuto portare le sue rivendicazioni dinanzi alla Sezione disciplinare designata da *J.M.* In proposito la Corte richiama la propria sentenza del 15 luglio 2021, C-792/19, *Commissione/Polonia* (Regime disciplinare dei giudici), che dichiara incompatibile con il diritto ad un giudice indipendente il potere discrezionale del Presidente della Sezione disciplinare della Suprema Corte per la designazione della Sezione disciplinare competente ad esaminare ciascun caso (punto 73 ss.). In terzo luogo, perché «un'azione come quella di cui al procedimento principale mirerebbe, in sostanza, a ottenere una forma di annullamento erga omnes della nomina del resistente nel procedimento principale alle funzioni di giudice del Sąd Najwyższy (Corte suprema), sebbene il diritto nazionale non autorizzi e non abbia mai autorizzato la generalità dei soggetti dell'ordinamento a contestare la nomina dei giudici attraverso un'azione diretta di nullità o di annullamento di una siffatta nomina Polonia, della possibilità che la generalità dei soggetti possano impugnare la nomina di un giudice della Corte Suprema» (punto 81).

<sup>46</sup> Corte giust. 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18.

<sup>47</sup> *IS*, sopra citata.

procedimento disciplinare. Tale rischio non era solo ipotetico ma concreto, perché entrambi i giudici erano stati convocati dal sostituto delegato ai procedimenti disciplinari, al fine di giustificare il rinvio pregiudiziale<sup>48</sup>.

Come è noto, la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibili le questioni pregiudiziali, con la motivazione che le stesse non verterebbero «su un’interpretazione del diritto dell’Unione rispondente ad una necessità oggettiva ai fini della soluzione di tali controversie, ma hanno carattere generale»<sup>49</sup>.

La stessa motivazione è stata adottata per dichiarare irricevibili due delle questioni pregiudiziali sollevate nell’unico caso ungherese esaminato in questo studio: la sentenza sul caso *IS*<sup>50</sup>.

Il Tribunale centrale distrettuale di Pest è chiamato a conoscere di un’azione penale contro un cittadino svedese d’origine turca, il quale, apparentemente, non avrebbe ricevuto l’assistenza di una corretta interpretazione nella sua lingua, conformemente a quanto richiesto dalla direttiva 2010/64. A parte la prima questione pregiudiziale che riguarda l’interpretazione della direttiva, e la quarta e la quinta, che hanno ad oggetto i tentativi dei giudici superiori di interferire con la facoltà di un giudice di sollevare questioni pregiudiziali ai sensi dell’art. 267 TFUE, il giudice del rinvio, con la seconda e la terza questione, fa valere: *a*) l’irregolarità del sistema delle nomine a giudice temporaneo affidate al presidente dell’*Országos Bírósági Hivatal* (Ufficio giudiziario nazionale), di cui lo stesso abuserebbe, anche a giudizio del Consiglio Nazionale della Magistratura, e *b*) l’insufficienza delle retribuzioni dei giudici, che è ferma dal 2003 ed è inferiore a quella dei pubblici ministeri<sup>51</sup>. Entrambi questi aspetti violerebbero, infatti, il diritto ad un giudice indipendente e ad un processo equo.

---

<sup>48</sup> *Miasto Łowicz*, sopra citata, punto 20.

<sup>49</sup> *Ibidem*, punto 53.

<sup>50</sup> *IS*, sopra citata, punto 142 ss.

<sup>51</sup> Le due questioni pregiudiziali vengono dichiarate irricevibili perché la controversia principale «non riguarda in alcun modo il sistema giudiziario ungherese considerato nella sua globalità, del quale taluni aspetti avrebbero carattere tale da pregiudicare l’indipendenza dei giudici e, più specificamente, del giudice del rinvio nella sua attività di attuazione del diritto dell’Unione». L’interpretazione dell’articolo 47 della Carta e dell’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, dovrebbe rispondere «a una necessità oggettiva ai fini della soluzione, quanto al merito, della controversia

L'ultimo e più recente caso in cui le questioni pregiudiziali sono state dichiarate irricevibili è rappresentato da quello oggetto della sentenza sul caso *Krajowa Rada Sądownictwa*<sup>52</sup>.

In *Krajowa Rada Sądownictwa*, in realtà, la parte che aveva preso l'iniziativa del giudizio principale era anch'egli un giudice. Pertanto, il caso dovrebbe essere inquadrato nel secondo gruppo, cioè accanto alla sentenza *Prokurator Generalny*. Tuttavia, la motivazione in base alla quale la Corte decide per l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali è del tutto diversa rispetto a quella adottata in quella occasione e, in una certa misura, evoca, piuttosto, il terzo gruppo.

Il caso riguarda *L.G.*, giudice presso il *Sąd Okręgowy w K.* (Tribunale regionale di K., Polonia). *L.G.* aveva chiesto di rimanere in servizio oltre il sessantacinquesimo anno d'età. La domanda era stata respinta dal *KRS* perché tardiva. *L.G.* aveva impugnato il rigetto dinanzi alla Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Suprema Corte, la quale aveva sollevato due questioni pregiudiziali, chiedendo se l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, osti ad una disposizione come quella polacca che permette il rigetto di una domanda di permanenza in servizio di un giudice solo perché presentata in ritardo.

La questione del se la Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema sia un giudice indipendente tanto da potere essere considerato un organo giurisdizionale di uno Stato membro ai sensi dell'art. 267 TFUE non è sollevata dalla parte "privata" nel giudizio principale, cioè *L.G.*, né tantomeno dal giudice del rinvio. I dubbi, espressi dalla Commissione, richiamandosi alla sentenza sul caso *W.Ż.*, che aveva ad oggetto la stessa Sezione, sono stati fatti propri dalla Corte di giustizia. Essa ha inviato le parti a discuterne all'udienza e ha, infine, concluso per l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali in ragione della mancanza di indipendenza del giudice del rinvio.

---

principale, circostanza che non si verifica nel caso di specie» (punto 144). V., in senso diverso, la Corte di giustizia sul caso *Land Hessen*, sopra citata.

<sup>52</sup> Sulla sentenza v. M. FISICARO, *La sentenza Krajowa Rada Sądownictwa e i diversi volti dell'indipendenza giudiziaria nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 1 ss.

È dubbio che una tale conclusione risponda all’interesse di *L.G.* Verosimilmente, *L.G.* avrebbe piuttosto preferito ottenere dalla Corte una sentenza interpretativa che confermasse l’apparente orientamento della stessa Sezione quanto all’incompatibilità della disposizione polacca in discussione rispetto all’art. 19, par. 1, secondo comma TUE. La decisione di dichiarare l’irricevibilità delle questioni pregiudiziali per mancanza di indipendenza della Sezione non lo avvantaggia affatto e rischia invece di portare ad una sentenza a lui contraria.

Certo, dopo la sentenza *W.Ż.*, sarebbe stato contraddittorio “legittimare” la Sezione del controllo straordinario e delle questioni pubbliche, accettando di rispondere a questioni pregiudiziali sollevate proprio da un organo così squalificato<sup>53</sup>. Nondimeno, la vicenda mette in luce gli aspetti paradossali e non sempre favorevoli agli interessi delle parti “private” che l’utilizzazione del rinvio pregiudiziale in questi contesti può portare con sé.

## 8. Osservazioni conclusive

I casi sottoposti alla Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale che sono stati fin qui esaminati sono prova di un’utilizzazione molto particolare di tale meccanismo.

Come dimostrato, non sempre si tiene davvero presente la finalità “normale” del rinvio pregiudiziale, che dovrebbe essere quella di consentire al giudice del rinvio di proteggere in maniera efficace i diritti delle parti del giudizio principale. In molti dei casi in rassegna, soprattutto, ma non soltanto, quelli del terzo gruppo, il rinvio pregiudiziale persegue anche o esclusivamente una finalità “generale” o di sistema, rivolta a proteggere interessi dell’intero apparato giudiziario e la sua indipendenza.

Questa diversa finalità è perseguita con particolare perspicacia anche nei casi appartenenti al secondo gruppo, dove attori-giudici

---

<sup>53</sup> Va ricordato che, nelle sue conclusioni in questa stessa causa, del 2 marzo 2023, l’Avv. gen. Rantos aveva proposto di accogliere, ai fini dell’applicazione dell’art. 267 TFUE, una nozione diversa e meno severa di “giudice indipendente” quale invece era stata definita dalla Corte nel contesto dell’applicazione dell’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dell’art. 47 della Carta: v. punto 16 ss. Sulla questione, anche per ulteriori richiami, v. A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 291 ss.

scelgono di proporre azioni non già dinanzi ad organi che, in forza delle riforme, sarebbero stati competenti, ma dinanzi a quelli che lo erano prima delle riforme. Proprio per questo, si trattava di giudici presumibilmente favorevoli alla “causa” e pertanto disponibili ad interrogare la Corte di giustizia e ad ottenerne la “condanna” delle riforme contestate.

Che la Corte si sia prestata, salvo i rari casi dichiarati irricevibili, ad una utilizzazione *extra ordinem* del meccanismo del rinvio pregiudiziale si spiega agevolmente e si giustifica pienamente.

L’eccezionalità dei problemi sollevati dalle riforme degli ordinamenti giudiziari introdotte dagli Stati membri coinvolti e il carattere fondamentale del diritto ad un giudice indipendente imparziale e precostituito per legge, anche nell’ottica della tutela del meccanismo del rinvio pregiudiziale, richiedono il ricorso a tutti gli strumenti che l’ordinamento dell’Unione prevede. E, da questo punto di vista, il rinvio pregiudiziale non può essere da meno.

Questa modalità di utilizzare l’art. 267 TFUE, tuttavia, non è scevra di pericoli per la Corte di giustizia. Essa, infatti, la ha portata ad inserirsi in profondità in questioni che attengono ad un conflitto tra poteri all’interno di un determinato Stato membro. Con l’inevitabile necessità di prendere una posizione dura, senza precedenti, nei confronti di almeno una Corte costituzionale<sup>54</sup>.

Pertanto, occorre considerare la giurisprudenza che abbiamo descritto con grande cautela, evitando, in futuro, di invocarla come un precedente applicabile in circostanze non così gravi ed eccezionali come la crisi dello Sato di diritto si è assistito in alcuni Stati membri.

---

<sup>54</sup> Si tratta, in particolare, della Corte costituzionale romena, per la quale v. *R.S.*, sopra citata, punto 79 ss., in particolare, punto 89. V. la presa di posizione contenuta nel comunicato stampa della Corte costituzionale romena, del 23 dicembre 2021, in risposta alla sentenza *Euro Box Promotion*, sopra citata: [www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-23-decembrie-2021/](http://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-23-decembrie-2021/). V. anche, per analogia, il comunicato stampa della Corte di giustizia dell’8 maggio 2020, in risposta alla sentenza del Bundesverfassungsgericht, del 5 maggio precedente, sul caso *Weiss*: [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058it.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058it.pdf).

### **ABSTRACT (ITA)**

È noto che un numero molto elevato delle cause che hanno chiamato la Corte di giustizia a pronunciarsi sul rispetto dell’indipendenza e dell’imparzialità dei giudici o della giustezza del processo sono giunte attraverso rinvii pregiudiziali ai sensi dell’art. 267 TFUE. Si tratta, limitandoci alle cause che finora sono state decise dalla Corte, di oltre una ventina di decisioni, adottate in un periodo compreso tra il 2019 e il 2023. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale, “chiave di volta” dell’intero sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione, ha dato così un contributo molto importante allo sviluppo della giurisprudenza sul tema. Ha offerto inoltre alla Corte l’occasione di pronunciarsi su aspetti che difficilmente sarebbero stati toccati nell’ambito di un ricorso di inadempimento ai sensi dell’art. 258 ss. TFUE. È pertanto interessante esaminare come le tanto numerose e complesse questioni pregiudiziali siano giunte alla Corte di giustizia e, soprattutto, quali soggetti siano dietro la decisione di ricorrere al rinvio pregiudiziale e attraverso quali azioni siano riusciti ad ottenere una pronuncia della Corte di giustizia. Dopo la descrizione delle diverse tipologie dei casi di rinvii pregiudiziali, nonché il confronto con l’esperienza sviluppata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo a proposito di questioni simili, lo scritto vuole riflettere sul se questa giurisprudenza della Corte di giustizia segni l’individuazione di una nuova modalità di utilizzazione del procedimento di rinvio pregiudiziale, nella misura in cui viene chiesto l’intervento della Corte di giustizia in questioni che attengono ad un conflitto tra poteri all’interno di un determinato Stato membro.

### **ABSTRACT (ENG)**

It is well known that quite a number of the cases which have called upon the Court of Justice to rule on the respect of the judges’ independence and impartiality have come to the Court through references for a preliminary ruling pursuant Article 267 TFEU. If we only refer to the cases which have been decided by the Court up until now, we are talking of more than 20 cases on which the Court ruled in an interval between 2019 and 2023. One is allowed to remark that the preliminary ruling mechanism, the “keystone” of the whole system of the judicial

protection within the European Union, offered a very important contribution for the evolution of the case law in this area. It also made it possible for the Court to rule on issues which would have hardly been raised in the context of an action for infringement under Article 258 and following TFEU. It is therefore worth asking how the so numerous and intricate preliminary questions have reached the Court, particularly who those persons behind the reference of such questions were and which course of action they took so that they could obtain a ruling by the Court of Justice. First, we will show how different are the cases of preliminary references and will endeavour classifying them in distinct classes. Secondly, we will compare those different classes with the cases which have been reaching the European Court of Human rights in the same area and in the same period of time. Finally, we will try and understand whether this case law of the Court of justice is leading to a new way of making use of the mechanism of the preliminary ruling in so far as it forces the Court to be directly involved in issues which belong to a conflict of powers within a Member State.