



La nozione di “organo giurisdizionale nazionale” e la ricevibilità delle questioni pregiudiziali alla luce del caso *L.G. contro Krajowa Rada Sądowictwa*: il complesso bilanciamento fra indipendenza dei giudici e dialogo tra Corti

Mariaida Cristarella Oristano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il caso *L.G. contro Krajowa Rada Sądowictwa*: i fatti all’origine della vicenda. – 3. *Segue*: la sentenza della Corte di giustizia. In particolare: l’irricevibilità della domanda. – 4. L’interpretazione del requisito di indipendenza dell’organo giurisdizionale nazionale alla luce degli artt. 267 TFUE, 19 TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE: tra crisi dello Stato di diritto e *dialogue des juges*. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Nel corso dell’attuale fase del processo d’integrazione europea, alcuni Stati membri dell’UE hanno emanato numerosi provvedimenti

* Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea presso l’Università degli studi di Milano “La Statale”.

legislativi che sono in contrasto con il valore dello Stato di diritto¹, ed in particolare con le garanzie di imparzialità e indipendenza della magistratura ad esso sottese². In un tale contesto, il ricorso al rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE rappresenta il principale strumento a disposizione dei giudici nazionali per sollecitare l'intervento della Corte di giustizia a tutela dei diritti dei singoli

¹ Per una definizione di Stato di diritto, v. l'art. 2 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Ai sensi dell'art. 2 TUE, esso è un valore fondante dell'Unione e, secondo alcuni Autori, consiste nella sottoposizione al diritto UE di tutti i soggetti e gli attori di tale organizzazione internazionale (cfr.: U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *FSJ*, n. 1, 2020, p. 10; A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione Europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2011 p. 103 ss.). Secondo un diverso orientamento, alla luce della sua idoneità a produrre effetti giuridici all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE lo Stato di diritto deve però considerarsi un principio di tale ordinamento (v. A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011, pp. 46-51). Altri esponenti della dottrina ritengono che le nozioni di valore e principio siano poste sullo stesso piano, dovendosi riconoscere all'UE una vera e propria struttura costituzionale sostenuta dalla cooperazione tra giudice dell'UE e giudici nazionali (così L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 4). Sullo Stato di diritto in generale, v. A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *EJ*, n. 4, 2022, pp. 177-192; G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi.it*, n. 28, 2021, pp. 4-12; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.

² Sui principi sottesi allo Stato di diritto (legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, controllo giurisdizionale effettivo, uguaglianza davanti alla legge) v. le seguenti comunicazioni 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; *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, del 3 aprile 2019, COM (2019) 163final; *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, del 17 luglio 2019, COM (2019) 343final. Un elenco dei Paesi il cui ordinamento giuridico non appare rispettoso dello Stato di diritto è contenuto nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2022: La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, del 13 luglio 2022, p. 6 ss. (disponibile in: eurlex.europa.eu).

attraverso l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione europea³. A riguardo, emblematica è la posizione della Polonia, i cui organi giurisdizionali – interessati dalle molteplici riforme legislative che hanno inciso sulla loro organizzazione⁴ – hanno sovente attivato il meccanismo di cooperazione giudiziale, interrogando il giudice del Kirchberg circa la compatibilità di tali riforme con le garanzie di

³ Per la Corte di giustizia, infatti, «il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, che costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati, instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri che mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati» (v. Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS* punto 73; 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*, punto 27. In argomento, cfr. B. NASCIBENE, P. DE PASQUALE, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *EJ*, n. 4, 2023; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *I Post di AISDUE*, n. 12, 2019, pp. 197-218; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; L. DANIELE, *Commento all'art. 267 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 2013-2021).

⁴ Conviene segnalare che alcune di queste riforme hanno riguardato la composizione del Tribunale Costituzionale, i cui giudici sono stati sostituiti con membri eletti dalla maggioranza governativa; altre hanno assegnato al Ministro della giustizia la carica di Procuratore generale, consentendogli sia di intervenire sull'attività dei procuratori in ogni fase del procedimento, sia di decidere circa la destituzione e la nomina dei presidenti dei Tribunali comuni, e prolungare il mandato dei magistrati in età pensionabile. Altre ancora hanno attribuito al Governo il potere di controllo sulla composizione e l'operato della Corte Suprema, i cui membri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio nazionale della magistratura (KRS), anch'esso assoggettato alla supervisione del potere esecutivo. Sul punto, in dottrina, v. M. PEDRAZZI, *Il caso polacco (ancora) all'attenzione del Consiglio d'Europa*, in *EJ*, n. 2, 2022; F. GUELLA, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Europa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 2917-2926; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *federalismi.it*, n. 4, 2021; C. SANNA, *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in *EJ*, n. 4, 2021; P. M. RODRÌGUEZ, *Poland Before the Court of Justice: Limitless or Limited Case Law on Art. 19 TEU?*, in *EP*, n. 1, 2020, p. 331-346; C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 12, 2016.

effettività della tutela giurisdizionale *ex artt.* 19 TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la Carta)⁵.

In questo quadro, merita attenzione la recente sentenza della Corte di giustizia nel caso *L.G. contro Krajowa Rada Sądownictwa*⁶ con cui è stata dichiarata irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da una Sezione della Corte Suprema polacca⁷, ritenuta priva del requisito di indipendenza che un organo giurisdizionale nazionale deve possedere per poter essere considerato tale⁸. In particolare, la decisione sarà analizzata con riguardo ai profili relativi all'interpretazione da parte della Corte di giustizia della suddetta prerogativa, al fine di verificare se l'orientamento da essa adottato rischi di indebolire la cooperazione giudiziaria funzionale all'instaurazione di un sistema giurisdizionale sempre più integrato fra l'UE e i suoi Stati membri.

2. Il caso *L.G. contro Krajowa Rada Sądownictwa*: i fatti all'origine della vicenda

La decisione oggetto di analisi è stata emessa in seguito alla domanda di rinvio pregiudiziale avanzata dalla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte Suprema polacca nell'ambito di un procedimento pendente dinnanzi ad essa. Il ricorso, promosso da *L.G.* – magistrato in servizio presso il *Sąd Okręgowy w K.*

⁵ Tra le pronunce più significative, v. le seguenti sentenze della Corte di giustizia: Corte giust. 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B. e a.*; 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*; 23 novembre 2021, C-564/19, *IS*; 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.*

⁶ Corte giust. 21 dicembre 2023, C-718/21.

⁷ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Sąd Najwyższy* (Polonia), Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte Suprema, il 26 novembre 2021, C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa*.

⁸ Secondo la Corte di giustizia, il principio di indipendenza è caratterizzato da una dimensione sia esterna che interna. In particolare, l'organo giudiziario nazionale deve essere «tutelato da pressioni o da interventi dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte» e caratterizzato dall'«equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima» nonché dall'«obiettività e assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (Corte giust. 19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson*, punti 49-53).

(Tribunale regionale di K., Polonia) – traeva origine dalla decisione del Consiglio nazionale della magistratura (*KRS*) di archiviare la sua richiesta di continuare a svolgere le funzioni giudiziarie dopo il raggiungimento dell'età per il pensionamento. Segnatamente, tale organo riteneva l'istanza del ricorrente inammissibile poiché presentata oltre i termini stabiliti dall'art. 69, par. 1 *ter*, della legge polacca sull'ordinamento degli organi giurisdizionali ordinari⁹, in virtù del quale l'autorizzazione alla proroga delle funzioni di magistrato, che deve essere giustificata da esigenze derivanti dal carico di lavoro dei giudici e dall'impiego razionale delle risorse umane della magistratura ordinaria, è consentita soltanto se la dichiarazione del richiedente sia resa non prima dei dodici mesi e non oltre i sei mesi antecedenti al compimento dei 65 anni di età.

L.G. impugnava il provvedimento di diniego davanti alla Corte Suprema ritenendolo in contrasto con il citato art. 69, par. 1 *ter*, della legge sull'ordinamento degli organi giurisdizionali, e con gli artt. 33, 41 e 44 della legge sul Consiglio nazionale della magistratura¹⁰. Ciò in quanto, da un lato, la *KRS* aveva supposto illegittimamente che la proroga delle sue funzioni di giudice non fosse giustificata da interessi sociali ed inerenti ad una migliore e più efficiente organizzazione del sistema giudiziario; dall'altro, perché tale organo non aveva tenuto conto di tutte le circostanze del caso (tra cui quelle relative alla valutazione globale del servizio svolto) su cui si fondava la sua domanda di rimessione in termini e delle ragioni del ritardo nella presentazione dell'istanza, causato dal sovraccarico di lavoro. Né, peraltro, la *KRS* aveva informato il ricorrente circa i mezzi di impugnazione a lui spettanti ed i termini per la loro proposizione.

Sulla base di tali elementi, la Corte Suprema polacca decideva di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali. In particolare, il giudice del rinvio, considerato che l'art. 69, par. 1 *ter*, della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali subordina l'esercizio delle funzioni giurisdizionali oltre l'età per il pensionamento all'autorizzazione di un'altra autorità e stabilisce l'inefficacia della

⁹ *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, (legge del 27 luglio 2001, Ordinamento degli organi giurisdizionali ordinari, Polonia).

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa* (legge del 8 dicembre 2017, sul Consiglio nazionale della magistratura, Polonia).

richiesta tardiva da parte di un magistrato di esercitare le funzioni giurisdizionali dopo l'età pensionabile, indipendentemente dagli effetti del pensionamento nel caso di specie¹¹, domandava alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità della disposizione nazionale con il principio di inamovibilità e indipendenza dei giudici di cui all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE¹².

3. Segue: la sentenza della Corte di giustizia. In particolare: l'irricevibilità della domanda

Valutate le osservazioni della Commissione circa la qualità di “giurisdizione” del giudice del rinvio¹³, della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche¹⁴, della *KRS* e del Governo polacco, la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibili le questioni proposte dall'organo remittente. Segnatamente, richiamando i noti requisiti che gli organi interni devono rivestire per poter ritenersi “giurisdizioni” e rivolgere quesiti pregiudiziali¹⁵, la Corte ha ritenuto

¹¹ In particolare, per quanto riguarda gli interessi dell'amministrazione della giustizia o l'eventuale esistenza di un interesse sociale rilevante (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Sąd Najwyższy*, cit., par. 1 e 2).

¹² Sulla possibilità per la Corte di giustizia di operare, attraverso il rinvio pregiudiziale, un controllo sulla compatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'UE, cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, III ed., Napoli, 2021, p. 443 ss.

¹³ Segnatamente, la Commissione segnalava, anzitutto, che la nomina dei membri della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche era avvenuta, da parte del Presidente della Repubblica, sulla base di proposte contenute in una delibera adottata dalla *KRS* (delibera n. 331/2018, del 28 agosto 2018), la cui indipendenza è controversa; inoltre, l'istituzione europea evidenziava che – al momento della nomina del collegio – la suddetta delibera era stata sospesa con ordinanza del 27 settembre 2018, in quanto oggetto di un ricorso dinnanzi al *Naczelny Sąd Administracyjny* (Corte suprema amministrativa).

¹⁴ Nella sua ordinanza del 3 novembre 2022 il giudice del rinvio dichiarava che l'ordinanza con cui era stata sospesa l'esecutività della delibera n. 331/2018 settembre 2018 era stata resa pubblica, in realtà, il 19 ottobre 2018, ossia nove giorni dopo la nomina degli interessati. Inoltre, si evidenziava come – pur essendo stati i giudici nominati alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche sulla base di una delibera della *KRS* nella sua nuova composizione – tale circostanza non fosse sufficiente per contestare a tali giudici un difetto di indipendenza.

¹⁵ Tra questi: l'obbligatorietà della giurisdizione; il compito di applicare il diritto; il carattere permanente dell'organo; la sua costituzione per legge ed il suo carattere indipendente e terzo (v. Corte giust. 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 66). Inoltre, ai fini della ricevibilità della questione pregiudiziale *ex art. 267*

che la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche dovesse possedere il carattere dell'indipendenza non soltanto ai sensi dell'art. 267 TFUE, ma pure degli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE¹⁶ e 47 della Carta¹⁷. In tal modo, il giudice europeo sembra ribadire la sua recente giurisprudenza che interpreta in modo uniforme la prerogativa dell'indipendenza sia quando il giudice è chiamato a decidere sulla ricevibilità della questione pregiudiziale, che quando deve verificare il rispetto degli artt. 19 TUE e 47 della Carta¹⁸.

TFUE, bisogna tenere conto pure di alcune caratteristiche del procedimento che si svolge dinanzi alle giurisdizioni nazionali e delle funzioni svolte dalle stesse. Con riferimento alle prime, è necessario che sia rispettato il contraddittorio; che, davanti ai giudici nazionali, sia pendente una lite e che questi ultimi siano chiamati a decidere nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (v. Corte giust. 12 novembre 1998, C-134/97, *Victoria Film*; ord. 26 novembre 1999, C-440/98, *RAI*; ord. 26 novembre 1999, C-192/98, *ANAS*; 31 gennaio 2013, C-394/11, *Belov*. In dottrina, cfr., R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 340 ss.; V. CAPUANO, *Le condizioni soggettive di ricevibilità del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 33 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2023, p. 431 ss.; G. TESAURO, *op. cit.*, p. 457 ss.; N. WAHL, L. PRETE, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings*, in *CMLR*, 2018, p. 511 ss.; J. RODRIGUEZ-MEDAL, *Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?*, in *European Journal of Legal Studies*, n. 1, 2015, p. 104 ss.

¹⁶ Ai sensi del par. 1, secondo comma, dell'art. 19 TUE: «gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». In altri termini, la disposizione, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (d'ora in poi Carta), impone agli Stati membri di garantire che i giudici chiamati a interpretare il diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, tra cui le caratteristiche di indipendenza e imparzialità. Per un commento, cfr., M. KLAMERT, B. SCHIMA, *Article 19 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 172-188; R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017; H. J. BLANKE ET AL., *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 759 ss.

¹⁷ Per un commento sulla norma in esame, v. M. BONELLI, E. MARIOLINA, G. GENTILE (eds.), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection*, London, 2023; P. AALTO ET AL., *Article 47 – Right to an Effective Remedy and a Fair Trial*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2014, p. 1199 ss.

¹⁸ Invero, a partire dal caso *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16) la Corte di giustizia ha affermato che «ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti in quanto 'giurisdizione' nel senso definito dal

Tuttavia, questo assunto deve essere precisato.

Infatti, se nella sentenza *Getin Noble Bank S.A* la Corte di giustizia presumeva il possesso del requisito dell'indipendenza in capo al giudice nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale, mitigando il suo rigido orientamento, il caso *L.G. contro Krajowa* si distingue perché il giudice del Lussemburgo afferma di non ritenersi vincolato a tale principio «nel caso in cui una decisione giudiziaria definitiva emessa da un organo giurisdizionale nazionale o internazionale porti a ritenere che il giudice del rinvio non abbia la qualità di giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»¹⁹. Alla luce di tali affermazioni, riveste grande importanza la sentenza *Dolińska-Ficek e Ozimek/Polonia*, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha ritenuto la stessa Sezione di controllo straordinario non indipendente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU²⁰: citandola espressamente, la Corte di giustizia ha ricordato i nessi tra il

diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfa i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (punti 37-38). La sentenza «ha segnato la 'reinvenzione' dell'art. 19 TUE come strumento chiave per sindacare le riforme giudiziarie incidenti sull'indipendenza dei giudici nazionali» (Così M. FISICARO, *La Corte di giustizia nella sala degli specchi: il principio di indipendenza giudiziaria tra art. 267 TFUE, art. 47 della Carta e art. 19 TUE*, in *DUDI*, n. 2, 2022, pp. 384-399). Sulla pronuncia, cfr., S. MENZIONE, *Anything New under the Sun? An Exercise in Defence of the Reasoning of the CJEU in the ASJP Case*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, pp. 219-236; L. PECH, S. PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *CMLR*, n. 6, 2018, pp. 1827-1854; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, in *EP*, n. 2, 2018, pp. 986-992. L'orientamento della Corte è stato confermato anche nella giurisprudenza successiva: v. Corte giust. 21 gennaio 2020, C-274/14, *Banco de Santander*.

¹⁹ *Krajowa Rada Sądownictwa*, sopra citata, punto 44, e giurisprudenza *ivi* citata.

²⁰ Corte EDU 8 novembre 2021, ric. nn. 49868/19 e 57511/19. Per un commento, cfr. D. GIANELLO, *L'indipendenza dei giudici polacchi ancora sotto la lente di Strasburgo: la decisione Dolinska-Ficek and Ozimek*, in *QC*, n. 1, 2022, pp. 183-186; M. FISICARO, *Safeguarding Judicial Independence (and Subsidiarity) Through Interim Measures: The New ECtHR's Strategy at the Height of the Polish Constitutional Crisis*, in *DUDI*, 2022, pp. 637-658; M. PEDRAZZI, *op. cit.*

diritto a un ricorso effettivo e quello a un equo processo e ha dichiarato la domanda della Corte Suprema polacca irricevibile²¹.

4. *L'interpretazione del requisito di indipendenza dell'organo giurisdizionale nazionale ai sensi degli artt. 267 TFUE, 19 TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: tra crisi dello Stato di diritto e dialogue des juges*

La sentenza *L.G. contro Krajowa* si inserisce nel contesto del difficile bilanciamento che il giudice dell'Unione europea deve effettuare tra l'effettività della tutela giurisdizionale e la protezione della *rule of law*²². La questione genera diversi interrogativi circa il contenuto del requisito di indipendenza dei giudici, e in particolare se questo debba essere interpretato a prescindere dal contesto normativo europeo di riferimento oppure se l'intensità dello scrutinio svolto dalla Corte di giustizia vari in virtù delle diverse funzioni svolte dagli artt. 267 TFUE, 19 TUE e 47 della Carta che giova, pertanto, riassumere brevemente.

L'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE è una disposizione di ampia portata che «va al di là delle situazioni in cui un singolo caso è disciplinato, secondo l'impostazione tradizionale, dal diritto dell'UE e richiede un'analisi, [...] che include la struttura istituzionale e costituzionale del potere giudiziario nazionale nel suo complesso»²³. Secondo tale orientamento, l'interpretazione della norma coinvolge gli elementi strutturali degli assetti giuridici statali, con specifico riferimento alla violazione da parte del Paese membro del principio dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE. In un siffatto quadro concettuale, la soglia per accertare una violazione dell'articolo è

²¹ *Krajowa Rada Sądownictwa*, sopra citata, punti 45-53.

²² Sul punto, v. E. DE FALCO, *Il difficile bilanciamento tra il dialogo tra giudici e la tutela dell'indipendenza giudiziaria in Polonia*, in *iusin tenere.it*, 2022; P. FILIPEK, *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a 'Court' Under EU Law?*, in *verfassungsblog.de*, 2022; D. GIANELLO, *Il rinvio pregiudiziale e l'indipendenza dei giudici: alcune riflessioni a margine di due recenti vicende*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n. 1, 2021, pp. 162-183; C. REYNS, *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?*, in *ECLR*, n. 1, 2021, pp. 26-52.

²³ Così l'Avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni, del 20 maggio 2021, da C-748/19 a C-754/19, *WB*, par. 164.

alquanto elevata perché soltanto questioni di natura sistemica o particolarmente gravi mettono a repentaglio la capacità dello Stato membro di fornire sufficienti mezzi di ricorso ai singoli²⁴.

Al contrario, nell'ambito dell'art. 47 della Carta – che, in linea con l'art. 6, par. 1, CEDU, prevede il diritto di accesso a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge – il requisito dell'indipendenza costituisce una delle garanzie associate al diritto individuale a una tutela giurisdizionale effettiva. Più analiticamente, la norma sancisce il diritto soggettivo a un equo processo «che entra in gioco quando una causa rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta»²⁵. Di conseguenza, non soltanto la verifica della qualità di indipendenza in capo all'organo giudiziario richiede una valutazione dettagliata di tutte le circostanze proprie del caso di specie, ma il relativo controllo è certamente meno intenso, poiché non tutte le violazioni del diritto equivalgono ad un'inosservanza dell'art. 47 e le questioni che riguardano talune caratteristiche strutturali o sistemiche dell'apparato di giustizia nazionale sono rilevanti soltanto nella misura in cui possono incidere sul singolo procedimento.

Per ciò che concerne infine l'art. 267 TFUE, esso ha «un ampio campo di applicazione materiale, che ricomprende tutte le circostanze in cui sia applicabile una disposizione dell'Unione, ma che si estende anche a talune situazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione»²⁶. Il requisito di indipendenza del giudice opera, in tal contesto, come prerogativa di carattere funzionale che ha lo scopo di identificare gli organi nazionali che possono interloquire con la Corte nell'ambito di un procedimento pregiudiziale: è dunque la *funzione* (quindi l'*organo*) che deve possedere tale carattere, a prescindere dal legame sussistente tra i giudici (in quanto *individui*) e il potere esecutivo²⁷.

Alla luce di ciò e degli obiettivi di questa disposizione, ben si comprende come il controllo operato dalla Corte di giustizia nella

²⁴ Sul punto, v. le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, dell'8 luglio 2021, C-132/20, *Getin Noble Bank*, par. 38.

²⁵ *Ibidem*, par. 40.

²⁶ *WB*, sopra citata, par. 166, e giurisprudenza *ivi* citata.

²⁷ *Getin Noble Bank*, sopra citata, par. 52, e giurisprudenza *ivi* citata.

sentenza oggi in commento circa il possesso della qualità di indipendenza dell'organo debba essere molto più flessibile rispetto a quello compiuto nell'ambito degli artt. 19 TUE e 47 della Carta. Nel meccanismo di rinvio, infatti, il requisito dell'indipendenza deve essere appurato attraverso una valutazione complessiva che si conclude con l'accertamento dell'esistenza di una "giurisdizione" ai sensi dell'art. 267 TFUE. È quindi plausibile che un organo possa qualificarsi come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE, ma che specifici elementi non consentano di trarre analogo conclusione circa la sua indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, o dell'art. 47 della Carta.

La Corte ha spesso interpretato in modo aperto e flessibile la prerogativa dell'indipendenza in capo ai giudici nell'ambito del rinvio pregiudiziale²⁸, sino ad affermare – nel caso *Land Hessen* – che «al fine di verificare la ricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale, il criterio relativo all'indipendenza che l'organo di rinvio deve soddisfare per poter essere considerato una "giurisdizione", ai sensi dell'articolo 267 TFUE, può essere valutato *alla luce di questa sola disposizione*»²⁹. Tale orientamento "flessibile", confermato dall'affermazione della cit. presunzione di indipendenza in capo al giudice del rinvio, è «ispirato all'idea di ampliare il più possibile il novero degli organi legittimati a interpellarla su questioni di interpretazione e validità del diritto dell'Unione ed è finalizzato, in definitiva, ad assicurare l'uniforme applicazione della normativa europea a livello nazionale»³⁰.

Al contrario, nella sentenza *L.G. contro Krajowa* la Corte di giustizia adotta un approccio più rigido: superando la propria precedente giurisprudenza attraverso un richiamo alla citata sentenza *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia* della Corte EDU, il giudice del Lussemburgo si è pronunciato senza considerare le diverse funzioni

²⁸ V. per esempio, le seguenti pronunce della Corte di giustizia: Corte giust. 19 settembre 1997, C-54/96, *Dorsch Consult*, punti 34-37; 4 febbraio 1999, C-103/97, *Kollensperger e Atzwanger*, punti 19-24; 21 marzo 2000, C-110/98, C-147/98, *Gabalfrisa e a.*, punti 39-40; 29 novembre 2001, C-17/00, *De Coster*, punti 16-21.

²⁹ Corte giust. 9 luglio 2020, C-272/19, punti 45-46 (corsivo aggiunto).

³⁰ M. FISICARO, *La Corte di giustizia nella sala degli specchi: il principio di indipendenza giudiziaria tra art. 267 TFUE, art. 47 della Carta e art. 19 TUE*, cit., p. 388.

assolte dalle tre disposizioni. Infatti, esso non ha accolto le conclusioni dell'Avvocato generale Rantos che, pur tenendo conto della decisione della Corte EDU, suggeriva alla Corte di accogliere l'istanza di rinvio, poiché il caso *Dolińska* «riguarda piuttosto l'esame del rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU e [...], pertanto, essa può svolgere un ruolo nell'applicazione dell'articolo 47 della Carta, ma non necessariamente nell'applicazione dell'articolo 267 TFUE»³¹.

5. *Alcune considerazioni conclusive*

La sentenza *L.G. contro Krajowa* suscita interesse per gli spunti di riflessione che essa offre in relazione a profili tanto diversificati quanto controversi.

In primo luogo, la pronuncia in commento, nel soffermarsi sulla decisione della Corte EDU nel caso *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia*, evidenzia la rilevanza che le sentenze di tale organo giurisdizionale assumono nel quadro giuridico dell'UE³². Pur non essendo l'UE parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo³³, la Corte di giustizia ha spesso rinviato alla giurisprudenza della Corte

³¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos, del 2 marzo 2023, C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa*, par. 35.

³² Sulla rilevanza delle sentenze della Corte EDU nella giurisprudenza della Corte di giustizia, v., V. DAVIO, E. MUIR, *Dialogue on the Way the CJEU Uses ECHR Case Law*, in *EP*, n. 1, 2023, pp. 317-322; B. SMULDERS, *Increasing convergence between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in their recent case law on judicial independence: the case of irregular judicial appointments*, in *CMLR*, vol. 59, 2022, p. 125 ss.; J. CALLEWAERT, *Interactions migratoires entre Strasbourg et Luxembourg*, in *JDE*, vol. 28, 2020, pp. 310-318.

³³ Cfr. R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *EP*, n. 1, 2020, pp. 493-522; I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020; L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, *ivi*, n. 20, 2023; M. PARODI, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'UE alla Cedu*, *ivi*, n. 3, 2016; F. CAPOTORTI, *Quale futuro per l'adesione alla CEDU dopo il parere negativo della Corte? Il negoziatore dell'UE prende tempo*, in *EJ*, 2015; F. CHERUBINI, *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *SIE*, n. 2, 2015, pp. 243-272.

di Strasburgo, facendone proprie le sue conclusioni³⁴. Nel caso in esame, però, sembra che il giudice del Lussemburgo abbia compiuto un ulteriore passo in avanti, poiché ha conferito al controllo sul rispetto del requisito di autonomia, operato dalla Corte EDU ai sensi dell'art. 6 CEDU, una tale rilevanza da consentirgli di ribaltare interamente la presunzione di indipendenza elaborata nella sua stessa prassi, e di influire persino sul sindacato di ricevibilità del rinvio pregiudiziale.

In secondo luogo, preme sottolineare come l'orientamento della Corte che non calibra il significato del requisito di indipendenza alle specificità del contesto normativo dell'UE non rileva ai soli fini concettuali.

Invero, l'applicazione del requisito in esame in maniera uniforme sia nel sindacato di ricevibilità del rinvio pregiudiziale che nella verifica del rispetto degli artt. 19 TUE e 47 della Carta rischia di trasformare lo Stato membro in un vero e proprio punto cieco nel "radar" della Corte di giustizia, rendendo strutturalmente inammissibili tutti i rinvii provenienti dai suoi giudici la cui autonomia è stata – come si è visto – compromessa da misure non conformi alle suddette norme.

Infatti, se appare chiaro che la Corte ha inteso limitare l'influenza dell'esecutivo sul potere giurisdizionale polacco, non è possibile trascurare che circa un giudice su quattro degli organi giurisdizionali polacchi è nominato in base al nuovo sistema: per questa ragione, il rigido orientamento della Corte rischia di mal attagliarsi al ruolo e agli obiettivi del meccanismo di cooperazione giudiziaria, incidendo negativamente sulla possibilità per i singoli di avvalersi della tutela giurisdizionale effettiva garantita dal diritto dell'UE.

In conclusione, la Corte di giustizia ha perso l'occasione per esprimersi in modo più netto sull'attuale situazione del sistema giudiziario polacco caratterizzato da una progressiva perdita di autonomia rispetto al potere politico. Infatti, l'istituzione giudiziaria avrebbe potuto dichiarare l'art. 69, par. 1 *ter*, della citata legge polacca incompatibile con i principi di inamovibilità e indipendenza, e vincolare

³⁴ È possibile rinvenire un primo riferimento alle pronunce della Corte EDU nella sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1996, C-13/94, *P/S. e Cornwall County Council* (punto 16). Esemplificativo è pure il caso *Baustahlgewerbe* (Corte giust. 17 dicembre 1998, C-185/95 P), in cui la Corte di giustizia ha definito il criterio della ragionevole durata del processo in analogia alla giurisprudenza della Corte EDU.

il giudice del rinvio e le giurisdizioni di grado superiore chiamate ad esprimersi sulla medesima causa. In tal modo, il giudice del Lussemburgo avrebbe garantito in maniera ben più efficace lo Stato di diritto, rafforzando la cooperazione tra giudici e ottenendo per questa via la neutralizzazione delle normative statali lesive dell'indipendenza dei magistrati³⁵.

³⁵ U. VILLANI, *op. cit.*, p. 26.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo intende soffermarsi sulla recente sentenza della Corte di giustizia nel caso *L.G. contro Krajowa Rada Sądownictwa* con cui è stata dichiarata irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da una Sezione della Corte Suprema polacca, considerata priva del requisito di indipendenza necessario per essere ritenuta un organo giurisdizionale nazionale. Segnatamente, poiché la pronuncia è stata resa tenendo pienamente conto della sentenza *Dolińska-Ficek e Ozimek/Polonia*, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto la stessa Sezione della Corte Suprema polacca non indipendente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, particolare attenzione sarà dedicata alla rilevanza che le decisioni di tale organo giurisdizionale assumono nel quadro giuridico dell'UE. Inoltre, ci si concentrerà sui profili relativi all'interpretazione della prerogativa dell'indipendenza da parte della Corte di giustizia, al fine di valutare come l'orientamento da essa adottato incida sulla cooperazione tra giudici e se lo stesso sia idoneo a garantire piena effettività alla tutela dello Stato di diritto.

ABSTRACT (ENG)

This contribution intends to focus on the recent Judgment of the Court of Justice in the *L.G. case. v Krajowa Rada Sądownictwa* which declared inadmissible the request for a preliminary ruling proposed by a Chamber of the Polish Supreme Court, considered to lack the necessary independence requirement to be considered a national judicial body. In particular, since the judgment was made taking full account of the judgment in *Dolińska-Ficek and Ozimek v Poland*, with which the European Court of Human Rights deemed the same Chamber of the Polish Supreme Court not independent pursuant to Article 6, paragraph 1, of the ECHR, particular attention will be paid to the relevance that the sentences of this judicial body assume within the EU legal framework. In addition, we will focus on the aspects relating to the interpretation of this characteristic by the Court of Justice, in order to evaluate how the approach adopted by the Court of Justice affects cooperation between judges and whether it is appropriate to ensure full effectiveness in the protection of the rule of law.