Archivio giuridico *online* (issn 2282 2828), vol. IV, n. 1 2025, pp. 837-866

Roberto Baratta

IL 'CONTROLLO ESTERNO' SUI SISTEMI GIUDIZIARI NAZIONALI NELLA PROSPETTIVA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA*

1. Nell'assetto istituzionale dell'Unione europea il diritto di fruire di rimedi giurisdizionali effettivi è principio strutturale, di sistema[1]. Nel tempo, le revisioni dei Trattati, il diritto

* Contributo sottoposto a valutazione. Successivamente alla consegna dello scritto, la Corte di Giustizia ha reso altre sentenze in argomento nel 2024 e nel 2025 (da ultimo nelle cause riunite C-647/21 e 648/21) che accentuano il controllo esterno.

[1] I Trattati, come noto, non definiscono il concetto di stato di diritto e la Corte di giustizia sta progressivamente colmando tale lacuna in via interpretativa. Le istituzioni legislative vi hanno contribuito con l'art. 2, lett. a) del Regolamento (UE, Euratom) n. 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. Secondo il legislatore, nell'art. 2 TUE «rientrano i principi di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE». Si veda inoltre il considerando 3 del medesimo regolamento in cui il legislatore sottolinea che lo «Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali»; soprattutto il legislatore ricorda i principi affermati dalla Corte di giustizia in chiave ricostruttiva del contenuto prescrittivo dello stato di diritto e menziona la giurisprudenza in nota. La dottrina è vastissima: si vedano tra gli altri I. Kant, *Stato di diritto e società civile*, a cura di N. Merker, Roma, 1982, p. 144 ss.; R.H. Fallon, *The 'rule of law' as a concept in constitutional discourse*, in *Columbia Law Rev*, 1997, p. 1 ss.; D. Zolo, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P.

doi 10.53148/AGO20250121

derivato, la giurisprudenza della Corte e la prassi delle istituzioni hanno progressivamente qualificato tale diritto in termini sia di indipendenza e imparzialità del giudice, che deve essere precostituito per legge e sottoposto ad essa, sia di durata ragionevole del procedimento (art. 47, commi 1 e 2 della Carta dei diritti fondamentali, di seguito Carta). Sul versante interno, gli Stati membri sono tenuti a contribuirvi, assicurando nei rispettivi sistemi l'effettività dei «rimedi giurisdizionali necessari […] nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (art. 19, par. 1, comma 2 TUE).

In tale quadro normativo si profila una questione di fondo: è prospettabile che l'appartenenza all'Unione richieda, sul piano interno, agli Stati membri di garantire un minimo livello di omogeneità costituzionale in punto di tutela giurisdizionale effettiva a prescindere dalla circostanza che essi siano tenuti a dare attuazione all'*acquis*? Potrebbe poi l'arretramento nazionale, in punto di rispetto di tale soglia minima di garanzia giurisdizionale, incrinare le fondamenta dell'edificio europeo, con forti rischi di dissoluzione del sistema quanto meno a lungo termine[2]?

Costa, D. Zolo, Milano, 2006, p. 17 ss.; K. Lenaerts, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *CML Rev*, 2007, p. 1625 ss.; T. Bingham, *The rule of law*, London, 2010; L. Pech, *A Union founded on the rule of law': meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU Law*, in *EU Const*, 2010, p. 359; A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of law: what is it, what has been done, what can be done*, in *CML Rev*, 2014, p. 59 ss.; D. Kochenov, L. Pech, S. Platon, *Ni panacée, ni gadget: le 'nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit*, in *RTDEur*, 2015, p. 689 ss.; K. Lenaerts, *The principle of mutual recognition in the area of freedom, security and justice*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 525 ss.; Editorial Comment, *The rule of law in the Union, the rule of Union law and the rule of law by the Union: three interrelated problems*, in *CML Rev*, 2016, p. 597 ss.; Editorial Comment, *Compromising (on) the general conditionality and the rule of law*, *ivi*, 2021, p. 267 ss.; L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the* Portuguese Judges *Case*, Stockholm, 2021.

[2] Tale ricostruzione e i conseguenti vincoli sugli Stati membri è stata da me prospettata nello scritto *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague J Rule Law*, 2016, pp. 357-372, in particolare pp. 359-362.

Una risposta affermativa presuppone che l'ordinamento dell'Unione sia strutturalmente retto dal principio dello stato di diritto suscettibile di proiettarsi negli ordinamenti nazionali. Ora, il sistema sovranazionale è un'entità giuridica costruita perfettamente in linea con le parallele nozioni francese, inglese, tedesca e spagnola, rispettivamente, di '*État de droit*', '*Rule of Law*', '*Rechtsstaat*', '*Estado de derecho*'. Se, al pari di qualunque altro ordinamento giuridico democraticamente evoluto, il concetto stesso di diritto non può essere neutrale o *avaloriale*, il processo di integrazione europea deve fondarsi sul rispetto di valori normativi, desumibili dalla Carta dei diritti fondamentali e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri agli Stati membri. L'art. 2 TUE ne rappresenta la formale espressione[3], mentre l'art. 3 TUE ne è il naturale complemento in termini di valori fondanti e di principi strutturali del processo di integrazione europea[4].

In tale schema logico, l'Unione si caratterizza per essere un'entità fondata su *beni e valori comuni* agli Stati membri, che qualificano in via primaria e fondante il processo d'integrazione europea. Non potrebbe essere diversamente. In effetti, il sistema è in grado di funzionare solo se tutti i suoi membri si conformano concretamente a un fondamento normativo *valoriale comune* e *condiviso*. Inoltre, la partecipazione di (almeno) alcuni Stati membri all'Unione è *costituzionalmente possibile solo se* gli altri rispettano i principi della democrazia e dello stato di diritto, e garantiscano quindi in modo effettivo, al loro interno, un livello sufficiente di protezione dei diritti individuali. Deve trattarsi di un grado di protezione comparabile a quello previsto dalle Costituzioni nazionali che ha permesso loro di rinunciare, sul piano interno, all'esercizio di

[3] Sugli artt. 2 e 3 TUE v. i commenti di L. Fumagalli, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2014², p. 1 ss., e di recente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the* Portuguese Judges *Case*, cit.

[4] Per ulteriori argomentazioni sul punto v. R. Baratta, *European Integration between Fundamental Rights and Common Values*, in *Fundamental Rights and Conflict among Rights*, a cura di P. Azzaro, M.A. Glendon, Baltimore, 2020, p. 267 ss.

poteri sovrani a beneficio dell'ente sovranazionale, *se e soltanto se* detta condizione sia garantita dai partners europei.

Si considerino, ad esempio, i sistemi italiano e tedesco. Gli artt. 11 della nostra Carta costituzionale[5] e 23 (1) del *Grundgesetz*[6] permettono sì di limitare le rispettive sovranità nazionali a beneficio della partecipazione a sistemi di cooperazione internazionale politica ed economica. Ciò, tuttavia, non in modo incondizionato, dovendo gli altri Stati garantire rimedi giurisdizionale effettivi indipendentemente dalla circostanza che attuino il diritto dell'Unione. Sarebbe irragionevole ritenere che la devoluzione di competenze all'Unione possa avvenire a detrimento delle garanzie individuali fissate nelle Carte costituzionali. Si pensi, in particolare, alla cooperazione in materia civile e penale, che poggia sull'indispensabile presupposto del principio del riconoscimento automatico delle sentenze nazionali, rispetto al quale il principio del *mutual trust* tra sistemi giudiziari statali rappresenta l'indispensabile presupposto giuridico (sul punto si tornerà *infra*)[7].

[5] Come è noto, l'art. 11 stabilisce: *«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».*

[6] Vale forse la pena di ricordare, in estrema sintesi, che ai sensi dell'art. 23, comma 1, *Grundgesetz*, lo Stato tedesco è *inter alia* impegnato nella realizzazione di un'Europa unita e nello sviluppo del processo di integrazione europea che, da un lato, sia fedele ai principi federativi, sociali, dello stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che, dall'altro, garantisca una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della Carta costituzionale tedesca. La Repubblica federale inoltre può, a tal fine, trasferire diritti di sovranità all'Unione europea, mediante legge approvata anche dal *Bundestag*.

[7] Pareri 1/09 dell'8 marzo 2011 sul progetto di accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, punti 68 ss.; e 2/13 del 18 dicembre 2014, sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), punti 165 ss. Si veda soprattutto la sentenza 25 luglio 2018, C-216/18, *LM*, punto 48, in cui la Corte sottolinea che «si deve sottolineare che il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al sin-

L'effettività dei rimedi giurisdizionali sul piano interno assume, nello schema ricostruttivo suggerito a suo tempo, un ruolo così pregnante da dover essere costantemente mantenuto anche dopo l'adesione all'Unione: «a post-EU accession disruption» del rispetto di quel principio non solo violerebbe il principio di mutua fiducia sul quale poggia la regola del reciproco riconoscimento delle decisioni tra Stati membri in materia civile e penale, ma anche e soprattutto l'intera «EU construct», la quale presuppone necessariamente «a minimum level of constitutional homogeneity»[8]. Come vedremo tra poco, l'obbligo di non regredire circa il rispetto del *Rule of Law* risulta ora esplicitamente affermato dalla Corte di giustizia. Questa *idea di Europa*, per così dire, implica altresì che il rispetto del principio di legalità sul piano interno si configuri, in realtà, quale obbligo indivisibile, il cui rispetto sia dovuto da tutti i soggetti dell'ordinamento sovranazionale, allo stesso tempo, a ciascuno Stato membro, all'Unione e agli individui in generale, inclusi i propri cittadini che possono invocarne l'osservanza[9]. Si potrebbe anzi dire che i relativi diritti individuali sono parte integrante del *patrimonio giuridico* derivante loro dal possesso dello *status civitatis* europeo[10].

Una simile ricostruzione postula dunque un vincolo esterno, imposto cioè dal processo di integrazione europea, sull'assetto del potere giudiziario nazionale in punto di indipendenza della magistratura, profilo che in questa sede interessa in particolare. E ciò, come accennato, indipendentemente dalla

---

golo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto».

[8] R. Baratta, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, cit., pp. 360-361.

[9] Cfr. A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smerkolj, *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *CML Rev*, 2012, p. 490 ss., i quali sottolineano il ruolo di un ordine pubblico europeo che i valori assumono nel sistema dell'Unione, ma anche il rispetto che l'Unione deve al pluralismo costituzionale degli Stati membri.

[10] R. Baratta, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, cit., p. 361.

circostanza che gli Stati membri attuino il diritto dell'Unione. Il punto di tenuta di tale prospettiva va inevitabilmente individuato nella giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio di legalità e sulle defezioni, episodiche o strutturali che siano, riguardo all'indipendenza del potere giudiziario negli ordinamenti nazionali.

Il tema è complesso, essenzialmente perché la risposta affermativa ruota intorno a una ricostruzione piuttosto evolutiva del processo di integrazione europea, tale da superare, in una logica interpretativa sistematica e strutturale, alcuni limiti che lo definiscono *ab origine*, creando per interpretazione un *vincolo esterno* (imposto, come detto, dall'appartenenza all'Unione) alle rispettive sovranità nazionali, in particolare in punto di autonomia e indipendenza della magistratura. La questione non è semplice, tanto più perché ruota intorno alla scomposizione del principio di legalità e dello stato di diritto, avendo riferimento a una delle sue componenti essenziali: l'accesso effettivo alla giustizia a livello nazionale, sul quale l'Unione non dispone formalmente di competenze attribuite. Inevitabilmente, l'attrito di tale ricostruzione con un principio strutturale e di sistema dell'Unione, quello delle competenze attribuite, ne rende non semplice l'affermazione.

Su un piano generale, occorre constatare che l'accesso in chiave di *effettività* alla giustizia nazionale (art. 19, par. 1, comma 2 TUE) non è altro che un corollario dello stato di diritto affermato nell'art. 2 TUE: alle autorità nazionali è affidato il compito di garantire il controllo giurisdizionale effettivo delle situazioni giuridiche soggettive protette dal diritto dell'Unione, anche oltre la sfera di applicazione di quest'ultimo[11]. Pur avendo, un simile diritto, radici normative in diverse disposizioni di rango primario, e pur possedendo, le stesse

[11] Sull'indipendenza dei giudici quale principio accettato nelle democrazie moderne e che risale, nell'ordinamento britannico, all'*Act of Settlement* del 1701, inteso quale '*birthright*' di ogni cittadino v. T. Bingham, *The Rule of Law*, London, 2010. Il punto di cui al testo è stato sviluppato nella giurisprudenza della Corte, come messo in rilievo da L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the* Portuguese Judges *Case*, cit., p. 14 ss.

disposizioni, sfere di applicazione formalmente non coincidenti (sul punto si tornerà tra poco), è prospettabile che l'accesso effettivo alla giustizia debba considerarsi come un diritto sostanzialmente *unitario*, posto *in primis* a garanzia delle posizioni giuridiche soggettive di individui e imprese che Unione e Stati membri devono assicurare a norma dei richiamati artt. 47, commi 1 e 2 della Carta) e 19, par. 1, comma 2 TUE. Se è vero che, sul piano formale, l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE, opera nell'*ambito di applicazione* dell'*acquis*, mentre l'art. 47 della Carta (che racchiude in sintesi i diritti a un effettivo rimedio giurisdizionale e al giusto processo) si applica solo in *sede di attuazione* del diritto dell'Unione, ciò non ne preclude una ricostruzione unitaria. Dal punto di vista concettuale, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo non potrebbe essere disgiunto dall'esercizio indipendente e imparziale del potere di *jus dicere*: l'uno non avrebbe senso senza l'altro e viceversa. Ne è ulteriore dimostrazione il fatto che le anzidette disposizioni si ispirano agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che contemplano, il primo, il diritto al giusto processo e, il secondo, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, completandosi e integrandosi reciprocamente. Pur non essendo la CEDU fonte normativa nell'ordinamento dell'Unione, essa ne è fonte di ispirazione come ha spesso affermato la Corte di giustizia.

2. Come accennato, la maggiore difficoltà nel raccordare le due regole di diritto primario consiste nella diversa *emprise* che formalmente le caratterizza: l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE, è applicabile ai «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», mentre l'art. 47 della Carta si rivolge agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». D'altro canto, l'inidoneità della Carta a estendere le competenze attribuite all'Unione è sancita anche dall'art. 6, comma 2 TUE.

Con una serie di passaggi progressivamente affermati grosso modo negli ultimi venti anni (di cui si dirà al paragrafo successivo), la Corte di giustizia ha superato per interpretazione la difficoltà imposta dall'anzidetta discordanza. A fronte dell'o-

biezione, non nuova in verità, emersa da più parti circa l'incompetenza dell'Unione a interferire nei meccanismi di selezione e nomina dei giudici nazionali, la Corte ha riconosciuto che l'art. 47 non riceve applicazione se non quando gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione al diritto dell'Unione. Il vincolo esterno sui poteri giudiziari nazionali resta tuttavia ammissibile ai sensi dell'art. 19, par. 1, comma 2, TUE: in effetti – nella visione della Corte – il diritto a rimedi giurisdizionali effettivi, insito in quest'ultima disposizione, va interpretato congiuntamente all'art. 47 commi 1 e 2 della Carta. Le due disposizioni, insomma, *si congiungono* sul piano interpretativo. *Per incidens*, giova forse notare che tale ricostruzione non possiede particolari legami con la c.d. autonomia procedurale che i giudici dell'Unione riconoscono agli Stati membri[12].

Parte essenziale del principio di legalità[13], l'autonomia del potere giudiziario – che reca con sé vari corollari, tra cui l'accesso a un giudice indipendente e imparziale e il diritto al giusto processo – è elemento fondante del processo di integrazione europea, perché è espressione dei valori normativi europei prescritti dal diritto primario e, come accennato, dagli artt. 6 e 13 CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il diritto (che gli Stati membri devono garantire a individui e imprese nei rispettivi ordinamenti giudiziari)

[12] A fronte delle interferenze nei sistemi giudiziari nazionale, la Corte ha peraltro riconosciuto autonomamente l'esistenza di un limite all'interferenza determinato dal rispetto dell'autonomia procedurale, che risulta peraltro condizionato, perché gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la tutela effettiva dei diritti (sentenza 15 aprile 2008, C-268/06, C-286/06 *Impact*, punti 44 e 45) e perché le condizioni procedurali dei ricorsi interni intesi a garantire la tutela spettanti ai singoli in base al diritto dell'Unione devono rispondere ai principi di equivalenza ed effettività (*ivi*, punto 46). Equivalenza ed effettività comportano conseguenze dirette sugli ordinamenti processuali nazionali in termini, ad esempio, di a) gratuito patrocinio (sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, *Agrikonsulting*, punti 35 ss.); b) ampliamento delle competenze (sentenza, C-268/06, *Impact*, cit. punto 54) e c) diritto di stare in giudizio (sentenza 16 luglio 2009, C-12/08, *Mono Car Styling*, punti 48 ss.).

[13] Il principio di legalità impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

ad avere accesso a un giudice indipendente trova un ulteriore perno nell'art. 6, par. 3 TUE, a norma del quale i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni «fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Questa disposizione riceve applicazione sia nel funzionamento dell'assetto istituzionale dell'Unione, sia – per quel che qui rileva – nei confronti degli Stati membri, se non altro quando essi operano nella sfera di azione del diritto dell'Unione e, dunque, a mio avviso, oltre le competenze attribuite all'ente sovranazionale. In questa prospettiva, il principio generale di legalità è suscettibile di completamenti e trova una sua ulteriore espressione giuridica vincolante in capo agli Stati membri negli artt. 6 e 13 della CEDU, nella giurisprudenza interpretativa della Corte di Strasburgo, fermo restando che il livello di protezione definito da tale giurisprudenza non preclude una protezione più estesa (art. 52, par. 3 della Carta).

Se così è, il passaggio logico verso l'affermazione del controllo esterno dell'Unione sul rispetto del principio di legalità da parte degli Stati membri, è conseguenza difficilmente eludibile. Se si considera che i giudici nazionali devono assicurare la corretta applicazione del diritto[14], è ragionevolmente sostenibile che un *vulnus* all'indipendenza del potere giudiziario nazionale ben potrebbe condurre alla non corretta applicazione del diritto dell'Unione negli ordinamenti interni, a depotenziare il meccanismo del rinvio pregiudiziale che è strumento prezioso per garantire l'uniformità di applicazione del diritto comune negli ordinamenti nazionali, ad affievolire l'efficacia dell'istituto pretorio della responsabilità extracontrattuale

[14] La circostanza che i giudici nazionali adempiono, in collaborazione con la Corte, ad una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati è affermazione consolidata in giurisprudenza: cfr. sentenze 16 dicembre 1981, 244/80, *Foglia*, punto 16; 5 giugno 1995, cause riunite da C-422/93 a C-424/93, *Zabala Erasun e a.*, punto 15; parere 1/09, cit., punto 69; sentenze 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a.*, punto 99; 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punto 33.

degli Stati membri per violazione dell'*acquis* a scapito dei diritti individuali lesi, e così via.

In questo schema logico, i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione recano anche l'esigenza di un controllo *esterno* sull'organizzazione dei sistemi giudiziari nazionali (in particolare, sui meccanismi di selezione e nomina dei giudici). Nel processo di integrazione europea, la circostanza che tali sistemi costituiscano, tradizionalmente, l'espressione diretta della sovranità statale attinenti a una *sua propria* funzione pubblicistica, secondo una logica concettuale destinata a lasciare poco spazio all'influenza di fonti esterne, non è più prospettabile. Il tema è certamente delicato. Tuttavia, non vi è spazio per semplificazioni del ragionamento giuridico, perché sono in gioco visioni contrapposte dell'integrazione europea, dell'assetto del sistema giurisdizionale dell'Unione e del rispetto dei diritti individuali anche avverso lo Stato membro di appartenenza e della preservazione limitata di un'area di competenza statale.

3. L'impianto ricostruttivo fin qui delineato è confermato e rafforzato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che è senz'altro l'interprete *ultimo* del sistema, benché il suo potere interpretativo non sia illimitato[15]. La recente giurisprudenza, in virtù di vari argomenti interpretativi ormai consolidati, ha considerato legittima l'interferenza sull'organizzazione dei sistemi giudiziari interni dei principi fondanti dell'ordinamento dell'Unione, e in particolare dello stato di diritto. Un rapido esame delle principali decisioni della Corte di giustizia può essere sufficiente.

Si consideri anzitutto che, per un lungo periodo di tempo, la giurisprudenza ha definito puntualmente, senza peraltro incontrare particolari contestazioni, le garanzie giurisdizionali che gli Stati membri, nell'esercizio dei rispettivi poteri di *jus dicere*, devono assicurare alle situazioni giuridiche soggettive

[15] Cfr. da ultimo la sentenza 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Armando Carvalho*, punto 78.

attribuite agli individui dal diritto dell'Unione. Ad esempio, nella storica e cospicua giurisprudenza dedicata alla normativa concernente il funzionamento del mercato interno emerge il caso *Wilson* nel quale la Corte ha interpretato la nozione di ricorso giurisdizionale di diritto interno di cui fruisce l'avvocato 'europeo' stabilitosi in altro Stato membro (ai sensi della direttiva sulla libera circolazione di tale figura professionale) sulla base di un *iter* argomentativo-interpretativo strettamente teleologico e sistematico[16]. In sintesi, a giudizio della Corte, la direttiva deve essere attuata tramite provvedimenti *sufficientemente efficaci*, seguendo un approccio inevitabilmente intrusivo nella sfera della sovranità nazionale. Occorre infatti garantire che i sottostanti diritti soggettivi possano essere concretamente fatti valere dinanzi ai giudici nazionali dagli interessati[17], in una logica d'assieme che postula la *piena effettività* del rimedio. Nella *ratio decidendi* della Corte, l'effettività esprime un principio generale, di sistema[18]. Soprattutto, *Wilson* ha precisato con puntualità la nozione di *giudice* (la regolazione per legge, il carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, l'applicazione di norme) e i requisiti di *indipendenza e imparzialità* che l'organo giurisdizionale nazionale deve possedere[19]. Questi ultimi, a giudizio della Corte, devono reputarsi intrinseci alla (e dunque indissociabili dalla) *iurisdictio* e si configurano in termini di terzietà 'esterna' (protezioni da pressioni che ne mettano a repentaglio l'indipendenza di giudizio) e 'interna' (imparzialità ed equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi)[20].

Come si vede, la sentenza *Wilson* assume una postura assai *invasiva* della sovranità nazionale, al fine di definire, in una logica interpretativa non priva di creatività, un parametro di legalità applicabile allo Stato membro della cui conformità agli obblighi derivanti dalla direttiva si discuteva. L'in-

[16] Sentenza (Grande sezione) 19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson*.
[17] *Ivi*, punto 45.
[18] *Ivi*, punto 46.
[19] *Ivi*, punto 48.
[20] *Ivi*, punti 50 ss.

terferenza sull'esercizio del potere nazionale di *ius dicere* che ne consegue è ben distante dalla mera considerazione letterale della direttiva, e assume contorni pregnanti. La sentenza precisa, in particolare, che l'indipendenza e l'imparzialità «implicano l'esistenza di disposizioni, relative, in particolare, alla composizione dell'organo e alla nomina, durata delle funzioni, cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità del detto organo rispetto a elementi esterni ed alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»[21]. Alla luce di un parametro di legalità ricostruito in modo così puntuale, in *Wilson* la Corte ha categoricamente escluso che la composizione del *Conseil disciplinaire et administratif* dell'ordine degli avvocati di Lussemburgo fosse idonea a fornire un'adeguata garanzia di imparzialità. Invero, l'esclusiva presenza di avvocati di nazionalità lussemburghese nel primo grado di giudizio, la prevalenza in appello degli stessi soggetti e la possibilità di esperire un ricorso in cassazione, pur prevista, fosse comunque limitata alle questioni di diritto, indussero in sostanza la Corte a ritenere che il giudice di ultimo grado non disponesse di giurisdizione piena. L'*iter* logico della Corte dimostra la sottostante natura invasiva del controllo esterno sugli ordinamenti nazionali.

Un secondo filone giurisprudenziale – anch'esso, a quanto consta, non oggetto di particolari contestazioni da parte dei Governi nazionali – ha egualmente assunto una postura invasiva delle prerogative nazionali. Si trattava qui di definire i caratteri dell'organo giudiziario legittimato a rivolgersi al giudice dell'Unione in sede di rinvio pregiudiziale. Al riguardo, la Corte non si è limitata ad accettare passivamente l'indicazione formale fornita dall'ordinamento nazionale del giudice *a quo*, ma ha definito i caratteri che esso deve possedere. Ad esempio, riprendendo un indirizzo precedente, *Dorsch Consult* aveva affermato che al fine di «valutare se l'organo remittente possegga le caratteristiche di un giudice ai sensi

[21] *Ivi*, punto 53.

dell'art. 177 del Trattato, questione unicamente di diritto comunitario, la Corte tiene conto di un insieme di elementi quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente»[22]. In sintesi, come ha recentemente statuito in *L.G.*, il rinvio pregiudiziale promosso da un collegio giudicante non indipendente, né imparziale e non precostituito per legge, rende irricevibile il quesito pregiudiziale proposto dal medesimo collegio[23].

In ulteriori decisioni la Corte si è soffermata sull'indipendenza dei giudici statali, sostenendo che il buon funzionamento del meccanismo di rinvio pregiudiziale richiede necessariamente che gli Stati membri preservino sia la dimensione esterna dell'indipendenza (assenza di subordinazione e di vincoli gerarchici tra giudice e altre autorità; inamovibilità del giudice fino al collocamento a riposo o scadenza di mandato), sia quella interna (imparzialità, equidistanza rispetto al-

[22] Sentenza 17 settembre 1997, C-54/96, *Dorsch Consult*, punto 23. V. inoltre, similmente, le sentenze 30 giugno 1996, 61/65, *Vaassen-Göbbels*; 11 giugno 1987,14/86, *Pretore di Salò/X*, punto 7; 17 ottobre 1989, 109/88, *Danfoss*, punti 7 e 8; 27 aprile 1994, C-393/92, *Almelo e a.*, e 19 ottobre 1995, C-111/94, *Job Centre*, punto 9.

[23] Sentenza (Grande sezione) 21 dicembre 2023, C-718/21, *L.G.*, punti 40 ss., in relazione alla rimessione proposta da un collegio giudicante della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Sąd Najwyższy (Corte suprema polacca) costituito da tre giudici di tale sezione. La Corte di giustizia ha ritenuto che il giudice rimettente possedesse la qualità di giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, considerato alla luce dell'art. 47, secondo comma della Carta, e, di conseguenza, che tale collegio non soddisfaceva i requisiti per poter essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (tra i quali si annovera l'origine legale dell'organo considerato, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, il fatto che il suo procedimento si svolga in contraddittorio, l'applicazione, da parte di detto organo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (da ultimo v. la sentenza 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 66 anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali). Nella fattispecie, la Grande sezione non ha accolto la tesi minimalista sostenuta da alcuni avvocati generali volta a tenere aperto il canale di dialogo con i giudici nazionali (v. le conclusioni dell'avvocato generale A. Rantos presentate il 2 marzo 2023, nella causa C-718/21, *L.G.*).

le parti). *Banco de Santander* è emblematica al riguardo, trattandosi di una decisione così dettagliata che non solo definisce la nozione di indipendenza, interna ed esterna, del giudice nazionale, ma la declina in varie componenti[24]. Non possono esservi dubbi sulla volontà della Corte di assumere il ruolo di *controllore* della legittimità di quel giudice. Basti rilevare che, a proposito del requisito esterno, la Corte sottolinea che il «principio di inamovibilità, del quale va sottolineata l'importanza capitale, esige, in particolare, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo assoluto, questo principio può subire eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In concreto, si ammette comunemente che i giudici possono essere rimossi ove siano inidonei a continuare ad esercitare le loro funzioni a motivo di un'incapacità o di una grave violazione, rispettando a tal fine procedure appropriate»[25]. Nella stessa logica va inquadrata l'affermazione, non priva di assertività, secondo cui le «[…] garanzie di indipendenza e di imparzialità implicano l'esistenza di disposizioni, segnatamente relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di rimozione dei suoi membri, che consentano di fugare, negli amministrati, qualsiasi legittimo dubbio in merito alla impenetrabilità di detto organo dinanzi a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi in conflitto»[26]. La sentenza sui giudici di pace italiani si muove lungo la stessa direzione[27].

È difficile dubitare che tale giurisprudenza esprima un consolidato filone giurisprudenziale volto a interferire sull'assetto del potere giudiziario nazionale, se si considera un terzo,

[24] Sentenza 21 gennaio 2020, C-274/14, *Banco de Santander*, punti da 57 a 63.

[25] *Ivi*, punto 59.

[26] *Ivi*, punto 63.

[27] Sentenza 16 luglio 2020, C-658/18, *UX*, punti da 45 a 51.

e più recente, filone giurisprudenziale. Invero, la Corte è intervenuta direttamente sull'assetto giurisdizionale degli Stati membri per accertarne il rispetto dei principi di legalità e dello stato di diritto. Ad esempio, in *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* la Corte ha inequivocabilmente sostenuto che grava sugli «Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori», ossia «nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»[28]. In termini identici, fondandosi sull'applicazione congiunta degli artt. 2 e 19 TUE, si è espressa la Grande Sezione della Corte nella sentenza sull'indipendenza della Corte Suprema polacca[29].

4. Ancor più interessante – e meritevole di analisi a sé per alcuni elementi innovativi – è la sentenza *Repubblika*, resa nell'ambito di un rinvio pregiudiziale proposto in relazione a una profonda riforma del sistema giudiziario di Malta[30]. A fronte dei pregressi e crescenti controlli esterni sull'architettura degli ordinamenti giudiziari nazionali da parte della Commissione, è emersa l'aperta contestazione di un Governo interveniente, fondata essenzialmente sulla tesi dell'incompetenza dell'Unione in tema di organizzazione dei poteri giudiziari nazionali, al fine di far dichiarare inammissibile il quesito pregiudiziale[31].

---

[28] C-64/16, cit., punto 34.

[29] Sentenza 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione* c. *Polonia*, punto 48; v. anche, in termini analoghi, la sentenza 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione* c. *Polonia*, punti 98 e 99.

[30] Sentenza 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*. La controversia nazionale riguardava una controversia tra *Repubblika*, un'associazione, registrata come persona giuridica a Malta, e il Primo ministro maltese, vertente sulla tutela della giustizia e dello Stato di diritto in ambito nazionale. In sintesi, si trattava di un'azione popolare avente ad oggetto la conformità al diritto dell'Unione delle disposizioni della Costituzione di Malta che disciplinano la procedura di nomina dei giudici interni.

[31] La crisi con i Governi polacco e ungherese sarebbe motivata, sul piano politico, dalla convinzione da parte di questi ultimi secondo la quale la volontà popolare legittima i rispettivi governi, al punto da non tollerare interferenze esterne da parte della Corte di giustizia: così J.-P. Jacqué. *Democratie et*

In sintesi, si adducevano due argomentazioni basate sull'interpretazione del diritto primario. In primo luogo, si sosteneva che l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE (nella parte in cui stabilisce l'effettività dei rimedi giurisdizionali nazionali) non può svilire e privare di effetto utile il principio delle competenze di attribuzione (art. 5, par. 2 TUE). Più in dettaglio, in assenza di competenza dell'Unione riguardo all'organizzazione dei sistemi giudiziari nazionali, si sosteneva che fosse compito esclusivo degli Stati membri definire l'organizzazione giudiziaria interna e stabilire le regole procedurali destinate a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione. In secondo luogo, si adduceva, per un verso, che l'art. 47 della Carta (nel punto in cui contempla il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale), non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze attribuite, né introduce competenze nuove o compiti nuovi, né infine modifica le competenze come definite dai trattati (art. 51(2) della Carta); e per altro verso, in termini più generali e sulla base di un'argomentazione di tipo sistematico, che la Carta è applicabile soltanto nei casi in cui gli Stati membri diano attuazione al diritto dell'Unione, come esplicitamente stabilito dal suo art. 51, par. 1.

La sentenza *Repubblika* ha recisamente respinto la fondatezza di tale ricostruzione. La Corte ammette sì che l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE (principio della tutela giurisdizionale effettiva da assicurare negli ordinamenti nazionali), riceve applicazione nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, indipendentemente dal fatto che gli Stati membri abbiano dato attuazione a tale diritto *ex* art. 51, par. 1 della Carta. Tuttavia, nell'*iter* argomentativo della pronuncia, l'art. 47 è assunto a elemento interpretativo dell'art. 19, par. 1, comma 2 TUE[32].

état de droit dans l'Union européenne, in *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale* (XXV Convegno SIDI, Lecce 24-25 settembre 2021), a cura di S. Cafaro, Napoli, 2022, p. 155 ss.

[32] *Ivi*, punti 40-46. Come ebbe a dire l'Avvocato generale Saugmandsgaard øe nella causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, l'art. 19 TUE si applica quando la controversia è «affected» dall'*acquis* nella

Successivamente, la Corte, muovendo da una costruzione *monistica* del sistema di garanzie giurisdizionali dell'Unione, incentrata sul ruolo essenziale attribuito ai giudici nazionali e a quelli dell'Unione[33], sostiene che gli Stati membri sono tenuti a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti attribuiti agli individui dall'ordinamento sovranazionale[34]. In tale contesto, sottolinea la Corte, l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale ai fini del funzionamento del rinvio pregiudiziale e dell'art. 47 della Carta in termini di equo processo e, rileva ancora la Corte, di rispetto dell'art. 2 TUE e dello stato di diritto[35].

Ponendosi poi da un diverso punto di vista, la Corte mette in relazione tali obblighi imposti agli Stati membri con i diritti individuali: le garanzie di indipendenza e di imparzialità dei giudici nazionali «presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutri-

misura in cui essa ricade «within the scope of EU law, in which the possibility of making use of national such remedies must be guaranteed» (punto 41). Anche l'art. 47 della Carta non conferisce diritti invocabili dai cittadini quando gli Stati membri non abbiano dato specifica attuazione al diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, par. 1 della Carta. In *Repubblika*, la Corte ha negato l'applicabilità dell'art. 47 in una fattispecie in cui non era in gioco la violazione di un diritto conferito a singoli in virtù di una disposizione del diritto dell'Unione (punti 40 a 44). L'art. 47 è tuttavia applicabile, secondo la Corte, quale strumento interpretativo dell'art. 19: invero «poiché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi in particolare dell'articolo 47 della Carta, quest'ultima disposizione deve essere debitamente presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE», C-896/19, *Repubblika*, cit.. punto 45; v. anche le sentenze del 14 giugno 2017, C-685/15, *Online Games e a.*, punto 54, e 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, punto 143.

[33] Sentenza C-896/19, *Repubblika*, cit., punto 49; v. anche 2 marzo 2021, *A.B. e altri*, C-824/18, cit., punti 90 ss., in particolare 108 ss.

[34] Sentenza C-896/19, *Repubblika*, cit., punto 50.

[35] *Ivi*, punti 51, 55, 56, 57.

re in merito all'impermeabilità di detto organo nei confronti di elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»[36].

Nel prosieguo dell'*iter* argomentativo, la Corte concentra l'attenzione su altre disposizioni del diritto primario, gli artt. 49 e 2 TUE, sostenendo che gli Stati membri «hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli»[37] e che «l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia»[38]; ed anche sulla «fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda» *ex* art. 2 TUE[39].

Non meno interessante in punto di invasività del processo di integrazione europea sugli ordinamenti nazionali è il passaggio in cui la sentenza *Repubblika* afferma che agli Stati membri è imposto l'obbligo di *non regressione* in punto di tutela dei valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE: «il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE»[40]. Questo passaggio è ulteriormente rafforzato nel paragrafo immediatamente successivo: «Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, aste-

[36] *Ivi*, punto 53.

[37] *Ivi*, punto 61.

[38] *Ivi*, punto 62.

[39] *Ivi*, punto 62. La Corte stessa, in questo stesso passaggio della sentenza, menziona il precedente reso nella sentenza del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, C-824/18, punto 108.

[40] Sentenza C-896/19, *Repubblika*, cit., punto 63.

nendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici»[41].

Si noti che la Corte non assume quale parametro di riferimento il rispetto dello stato di diritto come accertato dalle istituzioni al momento dell'adesione[42], bensì il concetto polisemico di *Rule of Law* di cui all'art. 2 TUE, come da essa stessa ricostruito in varie decisioni. La Corte si distacca dunque da una concezione *orginalista* dello stato di diritto, riferita cioè all'accertamento effettuato dalle istituzioni europee al momento dell'adesione di un nuovo Stato, per assumere invece quale *benchmark* da rispettare la nozione di stato di diritto da essa progressivamente ricostruita in chiave giurisprudenziale[43].

5. Indipendentemente dalla condivisibilità degli esiti giurisprudenziali, in sé evolutivi, diretti a rafforzare il processo di integrazione europea e le garanzie individuali, preme qui segnalare la coerenza del quadro complessivo delineato dalla Corte. Invero, il punto di arrivo di *Repubblika* è in linea con lo schema generale, disegnato nel tempo dalla giurisprudenza, del modello giudiziario *monistico* del rapporto con i giudici na-

[41] *Ivi*, punto 64. Al termine di questo passaggio la Corte stessa menziona 'per analogia' la sentenza del 17 dicembre 2020, *Openbaar Ministerie (Indipendenza dell'autorità giudiziaria emittente)*, C-354/20 PPU, punto 40.

[42] Sul punto si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici e alla prassi applicativa delle istituzioni, a M. Evola, *Lo stato di diritto nella procedura di ammissione all'Unione europea*, in *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, cit., p. 289 ss.; L. Louwerse, E. Kassoti, *Revisting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement*, in *H. Journ. Rule of Law*, 2019, p. 223 ss.

[43] Si allude alla giurisprudenza descritta nei paragrafi precedenti e a titolo esemplificativo alle sentenze 12 novembre 1981, cause riunite da 212 a 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, punto 10; 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst*, punto 19; 29 aprile 2004, C-496/99 P, *AS Succhi di Frutta*, punto 63; 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB*, punto 58; 10 novembre 2016, C-477/16, *Kovalkovas*, punto 36; 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, *LM*, punti 63-67; 10 novembre 2016, C-452/16, *PPU Poltorak*, punto 35.

zionali, per un verso, e della centralità degli individui nell'ordinamento giuridico sovranazionale, per altro verso.

Sotto il primo profilo, è sufficiente rammentare il ruolo primario assegnato ai giudici nazionali, i giudici di diritto comune, nel quadro complessivo di tutela giurisdizionale dei diritti. La loro funzione è valorizzata dai Trattati tramite la procedura di rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE), senza dimenticare che anche il diritto secondario della concorrenza vi contribuisce[44]. I giudici nazionali sono chiamati all'applicazione diretta, coerente e uniforme del diritto comune prima ancora che la questione possa essere oggetto di rinvio pregiudiziale[45]. Nell'insieme, quindi, il rapporto tra Corte e i giudici interni può essere descritto come una peculiare forma, al tempo stesso, di cooperazione e di complementarità, in uno schema logico di sussidiarietà giudiziaria, destinata a far sì che l'*acquis* sia osservato e applicato uniformemente nei territori nazionali. In tale schema logico l'interpretazione dell'*acquis* da parte dei giudici interni è sottoposta al controllo della Corte tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale.

Non si tratta certamente di un sistema perfetto. In quanto sistema misto, nel contempo centralizzato e decentralizzato del potere giudiziario, il rapporto di complementarità sottostante assume caratteri di criticità quando la Corte di giustizia e i giudici supremi degli Stati membri entrano in competizione o, peggio, in conflitto[46]. Se è dubbio che tale rapporto sia un non-sistema, come pure si è sostenuto[47], dato che ciò negherebbe in radice gli effetti positivi delle attuali misure di dialogo tra corti supreme nazionali e i giudici dell'Unione, è necessario peraltro riconoscerne le imperfezioni chiaramente percepibili nei momenti non frequenti di criticità. Comun-

[44] Cfr. art. 15(3) comma 1 reg. n. 1/2003.

[45] V. la sentenza della Corte di giustizia 11 giugno 2009, C-429/07, *X BV*, punti 19 ss.

[46] Si pensi ai casi certo non ricorrenti, ma ben presenti nella memoria degli studiosi, dei contrasti con alcune corti supreme nazionali, tra cui la Corte costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale tedesco, ecc.

[47] H. Rasmussen, *Remedying the Crumbling EC Judicial System*, in *CML Rev*, 2000, p. 1071 ss.

que sia, se si accetta tale costruzione monistica, la defezione in punto di effettività della *iurisdictio* da parte di uno Stato membro indebolisce in radice l'intera costruzione e l'effettività del diritto comune. In questo schema logico, il controllo esterno e l'interferenza dell'Unione sono prospettabili e verosimilmente necessari.

Riguardo al secondo profilo, in un quadro monistico di tutela giudiziaria dei diritti non sorprende che la posizione giuridica degli individui – posti al centro del sistema di garanzie giurisdizionali sin dagli anni Sessanta – risulti rafforzata da *Repubblika*. Poiché gli individui possono contestare dinanzi ai giudici nazionali la legalità di una decisione o di qualunque misura interna relativa all'applicazione del diritto dell'Unione[48], è ragionevole che sia compito del sistema di garanzie giurisdizionali dell'Unione complessivamente considerato (composto da giudici dell'Unione e nazionali) assicurare la piena applicazione dei diritti individuali in tutti gli Stati membri anche in una logica di omogeneità costituzionale interna.

In definitiva, *Repubblika* aggiunge un tassello che ben si colloca nel mosaico complessivo delineato in una giurisprudenza radicata nella storia della Corte[49].

6. Su un piano diverso, va poi rilevato che la prassi delle istituzioni conferma il carattere evolutivo e innovativo del vincolo esterno, al fine di conseguire un livello minimo di omogeneità costituzionale interna imposto dall'ordinamento dell'Unione agli Stati membri, con riguardo allo stato di diritto e, in particolare per quel che qui interessa, all'indipendenza della magistratura.

Si consideri, a titolo esemplificativo, con riguardo a taluni recenti spunti di prassi applicativa istituzionale, che nel descrivere il dibattito svoltosi in una riunione del Consiglio af-

[48] Sentenza C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, cit., punto 31.

[49] *Ivi*, punti 32 e 37; 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 36; analogamente, sentenze 10 novembre 2016, C-477/16, *Kovalkovas*; 10 novembre 2016, C-452/16 PPU, *Poltorak*.

fari generali sul rispetto del principio di *Rule of Law* in Polonia, la Commissione ha affermato che «[t]here was broad agreement around the table that the rule of law is a common interest and a common responsibility of EU institutions and Member States»[50]. Anche *Achmea* contiene l'affermazione che l'esistenza di valori comuni tra gli Stati membri rechi con sé la natura indivisibile degli obblighi corrispondenti[51].

In una dichiarazione della Presidente della Commissione von der Leyen si afferma – in risposta a una sentenza della Corte costituzionale polacca priva di motivazione che statuisce il primato del diritto costituzionale interno sugli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione[52] – non solo che l'Unione europea è «a community of values and laws» sulla quale «our 450 million Europeans rely on […]», ma soprattutto che la priorità dell'istituzione «is to ensure that the rights of Polish citizens are protected and that Polish citizens enjoy the benefit granted by membership of the European Union, just like all citizens of our Union»[53]. Si pensi ancora alla *Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, nella quale sono sintetizzati gli obblighi posti in capo ai sistemi giurisdizionali nazionali[54]. Certo, si tratta di un atto in sé non vincolante, che peraltro perde tale natura quando riflette la giurisprudenza della Corte di giustizia, spesso menzionata a sostegno della ricognizione effettuata dalla Commissione. La *Comunicazione* precisa i diritti pro-

[50] Commission Reccomandation (EU) 2017/1520 del 26 luglio 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146, recital 21 (GUUE L 228 del 2 settembre 2017).

[51] Sentenza 6 marzo 2018, *Achmea*, cit., para. 34.

[52] Cfr. Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, Ref. No. K 3/21, Warsaw, 7 ottobre 2021.

[53] *European Commission – Statement by the European Commission President Ursula von der Leyen*, Brussels, 8 ottobre 2021.

[54] Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (2017/C 275/01), GUUE 18 agosto 2017, C 276, p. 1 ss. V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, Bruxelles, 14 ottobre 2020, COM(2020) 643 final, punti 19 ss.

cedurali che devono essere garantiti alle persone fisiche e alle associazioni di persone, la legittimazione ad agire dinanzi ai giudici interni, la portata e l'intensità del riesame del riesame giurisdizionale, l'effettività dei rimedi che dovrebbero includere la sospensione, la revoca o l'annullamento di decisioni o atti illegittimi, la disapplicazione di atti legislativi e regolamentari, il risarcimento del danno ingiusto, i costi del giudizio che non devono essere eccessivamente onerosi e, infine, i termini, la speditezza e l'efficienza delle procedure nazionali. Inoltre, una lettera trasmessa il 20 settembre 2019 alla Presidente della Commissione dai tre presidenti delle *Supreme Courts of the EU*, della *European Association of Judges* e del *European network of Councils for the Judiciary*, ha posto l'accento sulle conseguenze negative su singoli e operatori economici in caso di «destruction of judicial independence in some Member States»[55].

Infine, non meno interessante è il convincimento espresso dal legislatore dell'Unione nel considerando n. 5 del regolamento n. 2020/2092 del 16 dicembre 2020 sul regime generale della condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Il *considerando* conferma che ciascuno Stato membro aderisce a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ognuno di essi condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'art. 2 TUE; e che ciò implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto sia al riconoscimento di tali valori, sia al rispetto del diritto dell'Unione che dà loro attuazione. Si direbbe che il legislatore dell'Unione, per un verso, concepisca il rispetto dei valori comuni in termini di obbligo indivisibile dovuto da ciascuno Stato membro a tutti i soggetti dell'ordinamento sovranazionale e, per altro verso, si sia volutamente posto nella medesima ottica ribadita due anni prima da *Achmea*: l'ordinamento dell'Unione

[55] Letter from the president of the Network of Presidents of the Supreme Courts of the EU, J.-C. Wiwinius, The president of the European Association of Judges, J.I. Matos, The president of the European Network of Council for the Judiciary, K. Sterk, Brussels, 20 settembre 2019.

ruota intorno all'indispensabile premessa della condivisione e dell'esistenza di comuni valori sui quali è costruito il processo di integrazione europea[56].

Se così è, non sembra neppure irragionevole sostenere che il rispetto dei valori comuni *ex* art. 2 TUE e, nella specie, dell'autonomia del potere giudiziario, assuma una decisa valenza prescrittiva, indipendentemente dall'applicazione dell'art. 7 TUE. È questione che, in effetti, concerne sia il funzionamento dell'istituzione giudiziaria dell'Unione in senso stretto[57], ma anche, per quel che qui interessa, gli ordinamenti nazionali. Ciò determina la configurazione di un obbligo *erga omnes partes* che obbliga ciascuno Stato membro a garantire un minimo di garanzie costituzionali comuni all'interno dei rispettivi territori. Il carattere *erga omnes* deriva dalla sfera soggettiva dell'obbligo di osservare i valori comuni all'interno delle giurisdizioni nazionali, e dalla natura indivisibile dell'obbligo anzidetto in quanto ciascuno Stato è tenuto a rispettarlo nei confronti dell'Unione, complessivamente considerata e, quindi, nei confronti delle istituzioni, degli Stati membri e dei cittadini dell'Unione, inclusi i propri. Ne segue che ciascuno di essi può domandarne il rispetto a ciascun Stato membro, trattandosi di un diritto protetto dall'ordinamento giuridico dell'Unione[58].

La circostanza che gli Stati membri siano tenuti a conformarsi al loro interno al principio dello stato di diritto quando attuano il diritto derivato (art. 51 Carta) è poco rilevante, perché nella misura in cui vi sia un collegamento con la sfera di

[56] Sentenza C-284/16, *Achmea*, cit., punto 34.

[57] Alludo all'impatto sull'esercizio del potere giurisdizionale dell'Unione *stricto sensu*: posto che il principio del giusto processo concerne *in primis* i procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione (sentenza 3 settembre 2008, C-C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* I, punto 281), sarebbe difficilmente concepibile una riforma *in pejus* del livello di tutela giurisdizionale che comprima o riduca le tutele apprestate dagli stessi giudici a norma dell'attuale diritto primario. Certamente, un assunto del genere postula la questione del se gli Stati membri sono i 'signori' dei trattati, questione che non può essere affrontata in questa sede.

[58] R. Baratta, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, cit., p. 361.

applicazione del *corpus iuris* europeo, l'Unione comunque è in grado *aliunde* di imporre l'osservanza di un minimo di garanzie costituzionali, senza le quali il sistema non potrebbe funzionare, in particolare – come accennato – nei settori della cooperazione giudiziaria civile e penale.

7. Considerato l'assetto complessivo del sistema istituzionale dell'Unione, mi pare sia superabile l'obiezione dell'assenza di competenza dell'Unione a interferire nell'organizzazione dei poteri giudiziari nazionali. Così è per le ragioni anzidette, ma anche perché l'obiezione pare priva di una visione complessiva di altre e non marginali interferenze espressamente stabilite dal diritto dell'Unione, benché relative a punti specifici dell'*acquis*, di cui conviene dare rapidamente conto.

In altri termini, una prospettiva di assoluta libertà degli stati membri, che fosse diretta costruire i rispettivi sistemi giudiziari come se fossero *legibus soluti*, non è più convincente, a fronte, ad esempio, delle regole di diritto derivato contenute, *in primo luogo*, nella direttiva procedure (n. 89/665) in materia di appalti pubblici di forniture e di lavori. Si pensi, *in secondo luogo*, al principio dell'accesso alla giustizia che gli Stati membri sono tenuti a garantire in materia di protezione ambientale in seguito all'adesione dell'Unione e degli Stati membri alla Convenzione di Aarhus *ex* art. 6, par. 2 della direttiva 2003/4/EC, che disciplina l'accesso del pubblico all'informazione ambientale e, in chiave giurisdizionale, una serie di disposizioni relative al potere di adire un organo giurisdizionale o altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge le cui decisioni possano diventare definitive[59]; in una

[59] In sintesi, come è noto, il soggetto la cui richiesta di informazioni in materia ambientale detenuta dalle autorità pubbliche (o per conto di esse) sia stata respinta o dichiarata infondata o non abbia ricevuto una risposta adeguata o non sia stata trattata ai sensi delle disposizioni degli artt. 3, 4 e 5, può esperire un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge le cui decisioni possano diventare definitive. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che terzi messi sotto accusa per effetto della divulgazione dell'informazione possano ugualmente presentare ricorso.

logica simile si colloca l'art. 25 della direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)[60]. Si consideri, *in terzo luogo*, che nei sistemi processuali nazionali è stato introdotto l'istituto dell'*amicus curiae* in materia di concorrenza (art. 15(3) regolamento n. 1/2003) e di aiuti di stato (art. 29, par. 2 regolamento 2015/1589) che permette alla Commissione, agendo d'ufficio, di sottoporre osservazioni scritte ai giudici nazionali e, previa autorizzazione di questi, presentare osservazioni orali; a questo fine, la Commissione può chiedere al giudice di trasmetterle i documenti in suo possesso.

Senza contare, infine, che nelle regole processuali contenute nell'*acquis* sulla cooperazione giudiziaria in materia civile gli atti normativi sono chiamati a contribuire alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 67 ss. TFUE), ossia di un composito spazio giuridico comune agli Stati membri, nel quale – per quel che qui rileva – le tradizionali concezioni fondate sulla sovranità esclusiva del potere giudiziario, tipiche dell'Ottocento e della prima metà del secolo scorso, non hanno più ragione d'essere. In tale contesto, il potere giurisdizionale si colloca lungo il sentiero dell'integrazione e della reciproca complementarità dei sistemi giudiziari nazionali. Nella sua poliedricità, il concetto di spazio giuridico comune si fonda sui principi della mutua fiducia tra Stati membri e soprattutto sull'esigenza che ciascuno di essi assicuri un minimo livello di garanza dello stato di diritto (concetto anch'esso polisemico) e di omogeneità costituzionale. L'accesso facilitato dei singoli alla giustizia e i minori costi insiti in un sistema giudiziario integrato rappresentano i corollari tipizzanti dell'assetto europeo. Si pensi in particolare all'esercizio della giurisdizione civile che è divenuta una *questione unitaria* e perciò soggetta a regole comuni, così che le sentenze rese in altri Stati membri sono di regola considerate come se fossero rese da giudici appartenenti a un sistema omogeneo. Pertanto, il principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali e degli atti pubblici in materia civile e commercia-

[60] GU L 334 del 17 dicembre 2010, p. 17.

le (art. 81, par. 1, TFUE) e la progressiva riduzione dell'*exequatur* anche riguardo alle decisioni sulla responsabilità genitoriale (e più in generale, nella materia civile e commerciale) tendono inevitabilmente a disegnare un quadro giuridico che assume contorni simili all'*Article IV*, *Section 1* della Costituzione statunitense (la *Full Faith and Credit Clause*). Ciò non significa che l'Unione sia una entità federale, né all'opposto che il mutuo riconoscimento degradi a una figura retorica: è un principio di un certo spessore fondativo del sistema meritevole di considerazione, senza il quale non si potrebbero comprendere appieno le regole comuni sull'esercizio della giurisdizione e sul riconoscimento automatico dei provvedimenti resi negli altri Stati membri[61].

Se possibile, nella cooperazione giudiziaria in materia penale il controllo esterno in generale e l'indipendenza della magistratura, in particolare, assumono contorni ancora più rilevanti, essendo qui in gioco la libertà personale degli individui. Uno Stato membro che non garantisse i diritti dell'imputato o che violasse l'*acquis* in materia di traduzione dei capi d'accusa e delle prove o che praticasse trattamenti inumani e degradanti ai cittadini dell'Unione in attesa del giudizio (e anche successivamente all'eventuale condanna), ponendosi in insanabile contrasto con i valoro fondanti dell'edificio europeo, nell'edificio europeo difficilmente potrebbe reputarsi *legibus solutus*[62].

8. In conclusione, il processo di integrazione europea è giunto a un punto così elevato di intensità che è difficilmente prospettabile che gli Stati membri siano immuni da controlli

[61] Sul rilievo che il concetto di '*mutual trust*', alla base della cooperazione giudiziaria civile e penale, è destinato ad avere negli obblighi imposti agli Stati membri di informarsi allo stato di diritto v. R. Baratta, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, cit., p. 360 e, di recente, L. Pech, *The Rule of Law*, in *The Evolution of EU Law*, a cura di P. Craig, G. De Burca, Oxford, 2021[3], p. 307 ss.

[62] Non è possibile approfondire la questione che è stata esaminata da V. Sachetti, *La tutela del principio di legalità attraverso la revisione del test* LM *nella cooperazione giudiziaria penale*, in questa *Rivista*, 2025.

sull'organizzazione del potere giudiziario nazionale. L'interferenza esterna è indispensabile perché così si rafforzano i diritti individuali, in linea con le tradizioni costituzionali comuni e democratiche degli Stati membri. D'altro canto, così si contrastano le frizioni interstatali che potrebbero prodursi a lungo termine nel processo di integrazione europea in ragione, come si è visto, dei limiti costituzionali imposti da talune carte costituzionali nazionali alla partecipazione al processo di integrazione europea.

Abstract

Roberto Baratta, Il 'controllo esterno' sui sistemi giudiziari nazionali nella prospettiva della Corte di giustizia

Lo scritto intende dimostrare che l'appartenenza all'Unione impone un *vincolo esterno* alla sovranità nazionale in punto di autonomia e indipendenza della magistratura. Per un verso, l'ordinamento dell'Unione è strutturalmente retto dal principio dello stato di diritto (artt. 2, 3 e 19, par. 1, comma 2 TUE), essendo un'entità fondata su *beni e valori comuni* agli Stati membri, che qualificano in via primaria e fondativa il processo d'integrazione europea. Per altro verso, la partecipazione di (almeno) alcuni Stati membri all'Unione è *costituzionalmente possibile solo se* gli altri garantiscono in modo effettivo, al loro interno, un giusto livello di protezione giurisdizionale dei diritti. Deve trattarsi di un grado di protezione giudiziaria comparabile a quello previsto dalle Costituzioni nazionali che ha permesso loro di rinunciare, sul piano interno, all'esercizio di poteri sovrani a beneficio dell'ente sovranazionale, *se e soltanto se* detta condizione è garantita dai partners europei (artt. 11 Cost. e 23 *Grundgesetz*). La giurisprudenza della Corte di giustizia (da *Wilson* a *Repubblika*), spunti di prassi della Commissione e l'evoluzione del diritto derivato confermano la ricostruzione proposta.

Parole chiave: sistemi giudiziari degli Stati membri, stato di diritto, controllo della Corte di giustizia, vincolo imposto dalle Costituzioni nazionali.

Abstract

Roberto Baratta, The Court of Justice's external control over the national judicial systems

The purpose of this article is to show that membership of the Union imposes an *external constraint* on national sovereignty with regard to the autonomy and independence of the judiciary. On the one hand, the Union's legal order is structurally featured by the Rule of Law (Articles 2, 3 and 19(1)(2) TEU), as it is an entity based on normative values common to the Member States, which qualify the process of European integration. On the other hand, the participation of (at least) some Member States in the Union is constitutionally possible only if the other Member States internally guarantee a fair level of judicial protection of individual rights. Such domestic judicial protection must be comparable to that provided by the national constitutions. Indeed, the latter have renounced internally the exercise of sovereign powers for the benefit of the supranational system, *if and only if* that condition is guaranteed by their European partners (e.g. Articles 11 of the Italian Constitution and 23 of the *Grundgesetz*). The Court of Justice's case law (as from *Wilson* to *Repubblika*), the practice of the Commission and the development of secondary law confirm the approach proposed here.

Key words: National judicial systems, Court of Justice's external control, Rule of Law constraints, legal constraint imposed by national Constitutions.