



PAOLO BONINI\*

## SUL CONTROLLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI STATO DI DIRITTO\*\*

**Abstract [It]:** Il saggio esamina il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea quale garante dello Stato di diritto, a partire dalle sentenze del 4 settembre 2025 (causa C-225/22) e del 18 dicembre 2025 (causa C-448/23) sulle riforme giudiziarie polacche. Qualificando come «inesistenti» le sentenze rese da organi privi dei requisiti di indipendenza, la Corte consolida un ruolo che la dottrina ha definito «quasi costituzionale», talora riconducendolo a una matrice di *common law*. Il contributo esamina tale lettura e individua quella matrice nella natura *sui generis* dell'ordinamento dell'Unione e nel suo sistema di rimedi, interrogandosi poi sui limiti della competenza della Corte alla luce dell'art. 4, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE). La sentenza del 5 febbraio 2026 (causa C-572/23 P), sull'imparzialità del relatore nel procedimento di revoca dell'immunità parlamentare, conferma infine che il principio dello Stato di diritto è invocato anche in riferimento alle procedure paragiurisdizionali delle istituzioni politiche dell'Unione, con una estensione dunque della giuridicizzazione.

**Abstract [En]:** This article examines the role of the Court of Justice of the European Union as guarantor of the rule of law, starting from the judgments of 4 September 2025 (Case C-225/22) and 18 December 2025 (Case C-448/23) on the Polish judicial reforms. By qualifying as 'non-existent' the judgments rendered by bodies lacking the requirements of independence, the Court consolidates a role that scholarship has described as 'quasi-constitutional', at times tracing it to a common law matrix. The article engages with this reading and locates that matrix in the *sui generis* nature of the EU legal order and its system of remedies, before considering the limits of the Court's competence in the light of Article 4(2) of the Treaty on European Union (TEU). Finally, the judgment of 5 February 2026 (Case C-572/23 P), on the impartiality of the rapporteur in parliamentary immunity waiver proceedings, confirms that the principle of the rule of law is also invoked in relation to the quasi-judicial procedures of the EU's political institutions, thereby marking a further extension of juridification.

**Parole chiave:** Stato di diritto, Polonia, Regressione democratica, Corte di Giustizia, Unione europea.

**Keywords:** Rule of Law, Poland, Democratic Backsliding, Court of Justice, European Union.

**SOMMARIO:** 1. Il principio dello Stato di diritto, 'Stato costituzionale di diritto' e 'rule of law' tra Unione europea e ordinamenti costituzionali. – 2. La sentenza della Corte di Giustizia del 4 settembre 2025, causa C-225/22, nel quadro della 'saga polacca' e il punto di approdo della causa C-448/23. – 3. Profili problematici della pronuncia: la base giuridica del controllo. – 4. Lo Stato di diritto, l'art. 4, par. 2, TUE e la postura della Corte di Giustizia. – 5. L'inesistenza della sentenza dell'organo giurisdizionale interno come categoria necessitata e problematica. – 6. Indipendenza

\* Ricercatore in tenure track di Diritto costituzionale e pubblico – Università telematica Pegaso.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dell'organo decidente e revoca dell'immunità parlamentare: la sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 2026 nella causa C-572/23-P. - 7. Considerazioni conclusive.

## 1. Il principio dello Stato di diritto, 'Stato costituzionale di diritto' e 'rule of law' tra Unione europea e ordinamenti costituzionali

L'intreccio tra gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e quello eurounitario è particolarmente evidente in ordine al principio dello Stato di diritto, su cui la dottrina<sup>1</sup> non ha mancato di intervenire nel tempo, soprattutto a partire dal 2018<sup>2</sup>, quando la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha cominciato a sottolineare la primaria importanza di preservare l'indipendenza degli organi giurisdizionali al fine di assicurare il principio della effettiva tutela giurisdizionale. Riconoscendosi la competenza a verificare la tenuta delle regole interne degli Stati membri che delineano gli istituti cardine del principio dello Stato di diritto, in riferimento alla giurisdizione, la Corte di Giustizia sta ormai consolidando il proprio intervento come 'custode' del valore, sia in chiave eurounitaria, sia, almeno così appare dalla lettura della sentenza della Quarta Sezione del 4 settembre 2025, causa C-225/22, qui in commento, con efficacia nell'ordinamento nazionale, con efficacia nazionale, atteggiandosi quasi come una 'Corte suprema' di garanzia sovranazionale dai connotati 'costituzionalistici' dell'ordinamento statale oggetto del suo controllo.

Il principio dello Stato di diritto è uno dei fondamentali pilastri su cui si edificano le costruzioni giuridiche europee, sia nazionali, sia sovranazionali, dal XIX secolo in avanti. La sua portata è certamente complessa da ricostruire in estrema sintesi; tuttavia, qualche cenno alle direttrici di fondo che illuminano il concetto è doveroso, anche per ragionare delle dinamiche contemporanee che proiettano l'oggetto della garanzia propria del principio dello Stato di diritto, in una dimensione multilivello e sovranazionale<sup>3</sup>. In altri termini, il concetto di Stato di diritto si sviluppa, naturalmente, non solo in una dimensione statale e statutale. Esso cresce e si articola con lo sviluppo dell'ordinamento costituzionale<sup>4</sup> e, ancora, con la espansione dell'ordinamento eurounitario. Il percorso storico-evolutivo del principio dello Stato di diritto è quindi denso di significati originari volti a proteggere un nucleo di diritti e libertà propri della società che sviluppano le istanze delle due grandi rivoluzioni atlantiche. La versione europea del principio, infatti, consente di pensare e istituire lo Stato

<sup>1</sup> Basti richiamare, in progressione, 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, iv ss.; ID. *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *federalismi.it*, n. 27/2022, iv ss. il quale sottolinea la differente impostazione rispetto alle storiche sentenze sull'effetto diretto e sul primato dell'UE, evidenziando come il ragionamento della Corte insista sul carattere valoriale del principio. Sul punto, si rinvia, seguendo l'Autore a L.S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs. L'art. 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639. Per un inquadramento autorevole e sistematico, v. F. LANCHESTER, *Il profumo del costituzionalismo*, in *Nomos*, n. 2/2018, 3 ss.

<sup>2</sup> A partire dalla sentenza della Grande Sezione del 27 febbraio 2018, *Associazione sindacale dei giudici portoghesi* (C-64/16).

<sup>3</sup> Non è un caso che il principio assuma una valenza politico-costituzionale proprio nel momento e in riferimento agli ordinamenti relativi all'allargamento a Est dell'Unione europea nel primo decennio del secolo.

<sup>4</sup> Cfr. F. LANCHESTER (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

al fine di consentire l'ordinato sviluppo delle premesse di quel tipo liberale di stato, avviato con il costituzionalismo statunitense e, soprattutto, per le nostre vicende, francese.

Senza voler cadere nell'equivoco di 'banalizzare' o 'ritualizzare' il concetto<sup>5</sup>, autorevolmente considerato «pleonastico» poiché «si riconosce lo Stato come ordinamento giuridico, ogni Stato è uno Stato di diritto»<sup>6</sup> è utile richiamare qualche indirizzo di fondo e di disambiguazione del lemma<sup>7</sup>. Soprattutto «la nozione sovranazionale di Stato di diritto, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa, ha una caratteristica fondamentale che connota tutto il percorso che ha portato a questi contenuti, producendo un concetto fluido»<sup>8</sup>, «in continua evoluzione, in funzione dello sviluppo della società e delle circostanze sociali ed economiche»<sup>9</sup>. Del resto, anche alle sue origini la categoria emerge in un momento storico in cui i rapporti e le situazioni giuridiche che andavano affermandosi di pari passo con il diritto di proprietà e le libertà connesse alla costruzione del nuovo tipo di ordinamento liberale, dovevano assicurarsi un elevato grado di tutela nei confronti del potere sovrano. L'esigenza era senz'altro la limitazione del potere<sup>10</sup>, attraverso, innanzi tutto, lo strumento giuridico della legge. In questo senso è possibile tradurre l'endiadi Stato di diritto in Stato legale. Il punto critico della costruzione teorica del modello in esame è che la legge, contemporaneamente, costituisce non solo la fonte di legittimazione *dello* Stato, ma anche la fonte di legittimazione posta *dallo* Stato a tutela dei diritti dei cittadini: entrambe atto di volontà del legislatore in continua attuazione. In sostanza nell'Ottocento, per tutelare i diritti e le libertà borghesi, lo Stato deve 'separarsi' dalla società, rispettare le forme e le

<sup>5</sup> Cfr. J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, Parigi, LGDJ, 1999, 150, e anche ivi 8, dove considera come la perdita del significato tecnico del termine, e la sua onnipresenza nel dibattito pubblico, l'hanno reso "uno di quei termini *passé-partout, omnibus*, cui si attribuiscono significati disparati"; cfr. anche P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno*, Torino, Giappichelli, 2007, 9, il quale ricorda Ci si riferisce qui a Stato di diritto nel senso utilizzato a partire dalla dottrina tedesca del XIX secolo, per distinguere appunto il *Rechtsstaat*, lo Stato basato sul diritto, dal *Machtsstaat*, lo Stato assolutistico monarchico fondato sulla forza tipico del XVII secolo, e dal *Polizeistaat*, stato assolutistico illuminato del XVIII secolo. Come ricorda P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno*, Torino, Giappichelli, 2007, 7, dopo i teorici dello Stato di diritto, la principale dottrina è caratterizzata da Carl Friedrich von Gerber (1823-1891), Rudolf von Ihering (1818-1892), Paul Laband (1838-1918) e in particolare Gerg Jellinek (1851-1911). Chiaramente, la locuzione rimanda a sua volta a quella inglese *Rule of Law*, con varianti interpretative tendenzialmente infinite, come si avrà modo di precisare. L'unico punto fermo che accomuna le varie interpretazioni è il concetto di messa al bando dell'arbitrio nell'attività dei poteri pubblici, incentrando l'ordinamento sulla supremazia della legge; cfr. R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2011, Annali, IV, 1149 ss.; ID., *Lo stato di diritto*, Bologna, Il Mulino, 2006; cfr. anche O. DE BERTOLIS, *Lo Stato di diritto*, in *La Civiltà Cattolica*, n. IV/2004, 133-144.

<sup>6</sup> Le espressioni sono di H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, trad. it., *La dottrina pura del diritto*, Torino, G. Einaudi, 1966, 345; cfr. R. BIN, *Stato di diritto*, cit., 1157, nota 71, il quale riferisce come anche M. TROPER, *Le concept d'Etat de droit*, in *Droits*, 1992, 57, sostenga che l'idea di uno Stato sottoposto alla legge sia fuorviante perché il concetto di Stato è soggetto non tanto alla legge, quanto «au juge».

<sup>7</sup> Pur nella consapevolezza che autorevole dottrina conta più di diciotto diverse definizioni di Stato di diritto nel dibattito dottrinale italiano e senza alcuna necessità di ripercorrerle in questa sede: v. M. LUCIANI, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, Studio commissionato dal servizio ricerca del Parlamento europeo, luglio 2023, 14-15.

<sup>8</sup> R. CALVANO, *Stato di diritto versus principio di legalità dell'Unione. Una paradossale eterogenesi dei fini?*, relazione al Seminario del Gruppo di Pisa, Università degli studi di Palermo, 5 dicembre 2025, 4. Della stessa A., e per un più ampio inquadramento, R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022, 166 ss., e ID., *Itinerari di studio su: UE, legalità e crisi dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>9</sup> J. ZILLER, *L'Etat de droit, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe*, Servizio ricerca del Parlamento europeo, 20 marzo 2023, x, cit. in R. CALVANO, *Stato di diritto versus principio di legalità dell'Unione. Una paradossale eterogenesi dei fini?*, cit., 4.

<sup>10</sup> Cfr. P. COSTA, *Come limitare i poteri del sovrano? Cenni sulla storia dello stato di diritto in Europa*, in *Questi. giust.*, n. 3/2020.

procedure del diritto<sup>11</sup>, autolimitarsi, divenendo intestatario a propria volta di diritti e obblighi legalmente previsti.

Tali garanzie possono trovare effettività dopo una teorica distinzione dei poteri e formalizzazione positiva. L'esito dello sforzo teorico e giuridico dell'epoca si concretizza nella strutturazione secondo procedure legali dei diversi poteri nello Stato, puntualizzando le teorie di Montesquieu. In questo schema, il legislatore, espressione della sovranità, pone la legge cui tutti gli altri poteri sono soggetti, ferma restando la distinzione, classica, fra potere costituente, espressione della sovranità popolare originaria, e poteri costituiti, fra cui il potere legislativo stesso opera nei limiti procedurali e materiali stabiliti<sup>12</sup>. Nella sfera pubblica i poteri agiscono *sub lege* e *per leges*. Più in generale, qualunque ordinamento ispirato a questo sistema fa riferimento ad una legge generale ed astratta, riferita ad un soggetto unico e omogeneo di diritto: la legge è dunque uguale per tutti. Stato di diritto (*Rechtsstaat*) tende a coincidere con 'diritto dello Stato' (*Staatsrecht*). Si può concludere che per tali ragioni questa forma di Stato si lasci definire "Stato legislativo di diritto"<sup>13</sup>. Una concezione dello Stato che nasce in Germania «sulle spalle del *Polizeistaat*, con l'ambizione di sottoporlo alle regole del diritto, e in particolare del diritto civile»<sup>14</sup>, cioè all'esito e in contrapposizione all'esperienza di quell'ordinamento, e di quel sistema politico, in cui non vi è differenza fra le prescrizioni generali e astratte e quelle specifiche e individuali, le norme legislative e le disposizioni amministrative<sup>15</sup>. Durante il XIX secolo, dunque, prende corpo negli ordinamenti «liberal-democratici l'idea che accanto all'"autorità" politica, che impone le proprie decisioni vincolanti, esiste un'"autorità" del diritto»<sup>16</sup>. Queste due tensioni corrispondono ai due elementi fondamentali individuati da altra dottrina<sup>17</sup>, che riconosce, da un lato il «pessimismo potestativo», cioè la concezione che vede nel potere politico un pericolo, e, dall'altro, l'«ottimismo normativo», nel senso che attraverso il diritto è possibile vincere la pericolosità del potere. In ogni caso, una prospettiva sostanzialmente kantiana<sup>18</sup>,

<sup>11</sup> Cfr. F.J. STAHL, cit. in P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA – D. ZOLO, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, cit., 108-120.

<sup>12</sup> Sulle vicende del potere costituente, si rinvia alla grande questione posta in G.L. CONTI, *Il feticcio ancestrale: il potere costituente dal tramonto all'alba*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 1-35, il quale, avviando la sua riflessione dall'interrogativo se il potere costituente possa essere considerato la «soddisfazione di un bisogno fondativo per il diritto costituzionale», conclude che il «potere costituente è morto, ma la Costituzione sopravvive come un limite all'arroganza del mercato, un limite forte quando fondato su valori costituzionali che si impongono per la loro forza intrinseca, ma anche fragile perché la forza vera della Costituzione erano i "partiti mondo" e questi non solo non esistono più ma non possono neppure più tornare».

<sup>13</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Lo Stato di diritto tra passato e futuro*, cit., 349.

<sup>14</sup> Così R. BIN, *Stato di diritto*, cit. 1150.

<sup>15</sup> Cfr. M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, tr. it. Milano, Feltrinelli, 2005, 142-143.

<sup>16</sup> E. SANTORO, *Lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, in ID., *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione. Studi genealogici: Albert Venn Dicey e il Rule of law*, Torino, Giappichelli, 2008, 3.

<sup>17</sup> Le espressioni sono di D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA – D. ZOLO, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2006, 35.

<sup>18</sup> Cfr. I. KANT, trad. it., *Scritti politici*, Torino, UTET, 1956, 411 (lib. XI, cap. VI).

che rinviene nella forza della ragione una premessa limitatrice del diritto preesistente ai limiti stessi del diritto positivo<sup>19</sup>.

Le concezioni costituzionaliste nel primo e secondo Novecento contribuiscono ad una significativa trasformazione del concetto<sup>20</sup>. Le esigenze di legalità e giustizia dell'amministrazione, di distinzione tra i poteri, di tutela della libertà ed eguaglianza formale, passando per il fascismo, acquisiscono significati ambigui, anche perché formalmente già presenti nel concetto di monarchia costituzionale<sup>21</sup>, formalmente rispettata dalla 'parentesi' sostanzialmente abusiva fascista, ma che il regime pretende formalmente di perfezionare, nonostante, chiaramente, dal punto di vista sostanziale si realizzi un loro svilimento<sup>22</sup>. In Assemblea costituente, infatti, non si ricorre spesso all'espressione, ancora densa di qualche ambiguità propria del regime, ma viene utilizzata in riferimento alla separazione dell'ordimento dalla morale o per affermare il principio di separazione dei poteri; e poi, in termini più pratici, solo in riferimento proprio all'indipendenza della magistratura<sup>23</sup> e alla tutela giurisdizionale dei diritti<sup>24</sup> e nella relazione finale di Meuccio Ruini: «tutti i poteri emanano dal popolo e sono esercitati nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi; nel che sta l'altra esigenza dello “Stato di diritto”»<sup>25</sup>, nonostante, classicamente, l'espressione non avesse goduto di grande fortuna tra i primi autorevoli commentatori<sup>26</sup>. Come è stato osservato<sup>27</sup>, la novità dello Stato costituzionale di diritto riguarda anche la posizione della legge: questa, inserita in «rapporto di conformità e quindi subordinata ad uno strato più alto di diritto stabilito dalla Costituzione», realizzerebbe in forma piena «il principio del governo delle leggi». L'espressione 'Stato costituzionale di diritto' rappresenta quindi l'ordinamento statale nel quale una Costituzione rigida e la vigenza di un sistema di controllo della legittimità costituzionale che assicuri l'efficacia dei diritti fondamentali di

<sup>19</sup> In questo senso, classicamente, la dottrina identifica lo 'Stato di diritto' con lo 'Stato della ragione', cfr. C. WELCKER, *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe*, Giessen, Heyer, 1813, 13-26, cit. in E. SANTORO, *Lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, cit., 2.

<sup>20</sup> Per una autorevole e completa ricostruzione delle evoluzioni dei concetti si rinvia a F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica dallo stato liberale alla repubblica personaggi e problemi*, CEDAM, Padova, 2024.

<sup>21</sup> Cfr. V.M. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, 1897, 33 s., nel tradurre *Rechtsstaat* con Stato giuridico, sostiene che il concetto si confonda con Stato costituzionale; cfr. ID. *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, G. Barbera editore, 1912, 59.

<sup>22</sup> Non essendo la sede per approfondire analiticamente questi passaggi, sembra opportuno rinviare a R. BIN, *Stato di diritto*, cit., 1156 per la copiosa bibliografia in materia e per l'autorevole ricostruzione del percorso del concetto dello stato di diritto nell'esperienza costituzionale monarchica, fascista e repubblicana.

<sup>23</sup> Cfr. Assemblea costituente, 15 novembre 1947, nell'ambito della discussione sulla Corte costituzionale.

<sup>24</sup> Cfr. Assemblea costituente, 12 novembre 1947, sulla funzione nomofilattica della Corte di Cassazione; 20 novembre 1947, sull'indipendenza del potere giudiziario; 17 novembre 1947, sull'obbligatorietà dell'azione penale.

<sup>25</sup> M. RUINI in *Relazione sul progetto di Costituzione*, 6 febbraio 1947.

<sup>26</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1975, 141, secondo il quale, l'espressione indica una evoluzione dello «Stato legale», valorizzando l'elemento della tutela giurisdizionale, ampliata nell'ordinamento costituzionale, dei diritti, rispetto alla mera previsione della legalità dei provvedimenti autoritativi; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1976, 522, il quale, invece, sostiene che lo Stato di diritto si possa realizzare in modo più integrale e ampio nella democrazia; M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, Giuffrè Francis & Lefebvre, 1977, 151, il quale lo reputa «un enunciato descrittivo, o morfologico».

<sup>27</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, 39, sue le espressioni riportare di seguito.

libertà, danno forma giuridica alla democrazia pluralista, come peraltro sottolinea autorevole dottrina<sup>28</sup>.

In ogni caso, emerge fin da subito il rilievo che assume la giurisdizione proprio in funzione di garanzia della tenuta teorica del ‘nuovo’ ordinamento ottocentesco incentrato sullo Stato di diritto ed è proprio il tipo di organizzazione che caratterizza la divergenza tra il modello europeo e continentale (*Etat de droit* e *Rechtsstat*) e quello inglese-anglosassone (*rule of law*)<sup>29</sup>. Nei limiti di questo contributo, è possibile evidenziare<sup>30</sup> come il concetto di *rule of law* richiami tre distinti elementi in una nozione unitaria: il principio di legalità delle sanzioni e del divieto di arbitrio nella loro determinazione; l’eguaglianza giuridica di tutti, compresi i funzionari pubblici; la garanzia dei diritti e delle libertà non da parte di un atto normativo, ma attraverso la concreta giurisprudenza dei giudici. Ciò produce diverse conseguenze, prima tra tutte la differente evoluzione della giurisdizione amministrativa, in Francia, e ordinaria come onnicomprensiva, in Inghilterra<sup>31</sup>. Nella tradizione del *common law*, infatti e non a caso, il diritto costituzionale è «non la fonte, ma la conseguenza dei diritti individuali come essi sono definiti e garantiti dalle corti di giustizia»<sup>32</sup>. Una prospettiva che ribalta la dottrina continentale, nel senso che inteso come *rule of law*, il principio può postulare «la garanzia dei diritti anche “contro” la legge voluta dal Parlamento»<sup>33</sup>. Anche la variante statunitense della *rule of law* è concepita in questi termini, per cui non cambia «la posizione dei giudici rispetto al legislatore, la loro subordinazione alla legge, ma semplicemente affida

<sup>28</sup> Sul tema cfr. E. CHELI, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana 2006, 44-45. L’Autore, dopo aver messo a fuoco il ruolo del pluralismo nell’evoluzione del concetto di Stato costituzionale come risultato della successione dei concetti di “stato di diritto” e “stato sociale”, mette a fuoco le ragioni dell’originalità del modello dello “Stato costituzionale”, «dove elementi propri della tradizione di *civil law* si vengono a ibridare con elementi propri della tradizione di *common law*, aprendo la strada alla definizione di nuovi confini nel sistema dei rapporti tra legge, diritti e giustizia; tra potere costituente e potere legislativo; tra sfera pubblica e sfera privata. Rispetto ai modelli di Stato nati dal tronco comune dell’esperienza liberale la novità del modello di “Stato costituzionale” investe quattro aspetti fondamentali che attengono in particolare: a) alla natura e alla funzione delle costituzioni; b) al modo di operare del principio di legalità; c) alla configurazione della nozione di sovranità; d) alla tutela dei diritti fondamentali».

<sup>29</sup> È molto complesso ricostruire in questi limiti l’esatta portata del concetto di *rule of law*, che segue le vicende e le esigenze del *common law* inglese, tutto sommato con istanze sovrapponibili, nel senso culturale, a quelle sperimentate in Germania e Francia. Come ricorda R. BIN, *Rule of law e ideologie*, in G. PINO – V. VILLA, *Rule of Law. L’ideale della legalità*, Bologna, il Mulino, 2016, 37 ss., riprendendo J. Burley (a cura di), *The Rule of Law as a Theater of Debate*, MA-Oxford, 2004, 318, esso «fa parte di un “cluster of ideals” che costituisce il nucleo della moralità politica moderna, e in cui ogni termine s’integra con gli altri e ad essi si surroga, quasi fossero concetti interscambiabili: “democracy, human rights and perhaps also the principle of free market”».

<sup>30</sup> Cfr. R. BIN, *Stato di diritto*, cit., 1153.

<sup>31</sup> Lo spiega bene E. SANTORO, *Lo Stato di diritto nell’era della globalizzazione*, cit., 6: «Nella seconda metà del XIX secolo si delineano due modelli nettamente distinti: quello francese, incentrato su un sistema di giustizia amministrativa, che fa capo al Consiglio di Stato – erede dell’antico Consiglio del re –, istituito nel 1799, e il modello inglese che, secondo la perentoria affermazione di Dicey, può essere considerato un *rule of law* nella misura in cui consente ai cittadini di ricorrere alle Corti ordinarie contro gli atti dell’autorità pubblica. (...) Dicey afferma che non si può sostenere che in Francia esista il *rule of law* perché la tutela dei diritti dei cittadini contro l’intervento dell’autorità pubblica è affidata ai tribunali amministrativi e al Consiglio di Stato»; v. F.A. HAYEK, (*The Constitution of Liberty*, London, Routledge & Kegan Paul, 1960, tr. it.) *La società libera*, Firenze, 1969, 235-236.

<sup>32</sup> A.V. DICEY, (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1915, trad. it.), *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2003, 156.

<sup>33</sup> R. BIN, *Stato di diritto*, cit., 1153, il quale continua notando che dal principio deriva quindi «la resistenza che l’interpretazione dei diritti fornita dai giudici può opporre alla indiscussa supremazia della legge».

ai tribunali il compito di far prevalere la legge superiore, quella costituzionale, su quella inferiore»<sup>34</sup>.

Proprio questa consapevolezza di cultura giuridica, relativa all'azione generativa delle corti di giustizia nel costituzionalismo di matrice *common law*, è stata talora richiamata per leggere l'ultima fase della 'saga polacca' di decisioni della Corte di Giustizia<sup>35</sup> in materia di Stato di diritto<sup>36</sup> ovvero, in altra prospettiva, di *rule of law*. Come si argomenterà nel prosieguo, tale lettura merita di essere maneggiata con cautela: la pluridecennale tendenza espansiva della Corte di Giustizia, da tempo studiata, dipende in larga misura dalla natura del processo di integrazione e dalla struttura dei rimedi giurisdizionali eurounitari, prima che da una postura culturale di *common law*. È in questa cornice, definita ma comunque foriera di continue suggestioni, che possono essere letti i due casi, di diversa portata e oggetto, di cui si dirà nei paragrafi che seguono.

## 2. La sentenza della Corte di Giustizia del 4 settembre 2025, causa C-225/22, nel quadro della 'saga polacca' e il punto di approdo della causa C-448/23

Con la sentenza della Quarta Sezione del 4 settembre 2025, resa nella causa C-225/22, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ritorna su alcune questioni relative alla portata dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, interpretato alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, e segnatamente alla "effettività della giurisdizione" e alla sua latitudine negli ordinamenti degli Stati membri in ragione del principio del primato del diritto dell'Unione. Decidendo un rinvio pregiudiziale sollevato da una Corte d'Appello polacca, la Corte dirime quattro distinte questioni in tema di corretta composizione del giudice precostituito per legge, di indipendenza del giudice, di confine del principio del giudicato e di regime giuridico della sentenza adottata dal collegio giudicante composto in violazione dei richiamati principi. Dopo aver riconosciuto che il giudice costituito in violazione delle norme di legge non soddisfa i canoni della giurisdizione effettiva, in quanto idoneo a integrare i requisiti di indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge, la Corte afferma che la sentenza emessa da tale collegio e trasmessa al giudice inferiore perché vi si conformi, deve essere ritenuta "inesistente".

Effettività della giurisdizione, precostituzione del giudice per legge, giudicato e inesistenza dell'atto giurisdizionale adottato in loro violazione sono tutti profili che attengono non solo alla tutela del "diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale" (art. 47 della Carta), ma anche, in senso più ampio, ad un aspetto che costituisce la genetica stessa dell'Unione europea e che ne vincola anche l'azione esterna (rispettivamente agli artt. 2 e 21 TUE), vale a dire lo Stato di diritto. La decisione offre molteplici spunti di commento;

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Cfr. J. MORIJN, *Restoring Polish Judicial Independence*, in *verfassungblog.de*, 24 marzo 2025.

<sup>36</sup> R. CALVANO, *Stato di diritto versus principio di legalità dell'Unione. Una paradossale eterogenesi dei fini?*, cit.,

in questa sede ci si soffermerà su due grandi ordini di motivi che ne mettono in evidenza il rilievo costituzionale. Il primo, sostanziale, riguarda l'argomentazione della Corte rispetto ai principi oggetto della pronuncia. Il secondo, di natura strutturale, riguarda il profilo della Corte di Giustizia come 'controllore' dello 'Stato di diritto eurounitario' e anche 'interno' degli Stati membri, anche alla luce delle reazioni interne che una decisione così marcata ha generato nell'ordinamento interno dello Stato *a quo*. Si tratta, dunque, di un tema che consente di ragionare sulla funzione della Corte come 'custode' della legalità anche costituzionale interna degli Stati membri.

Per una corretta analisi della vicenda, peraltro, il quadro normativo polacco non può essere isolato dal contesto politico-costituzionale di riferimento<sup>37</sup>. Le riforme in questione costituiscono il frutto del programma sistematico di smantellamento dei *checks and balances* avviato dal partito Diritto e Giustizia (*Pravo i Sprawiedliwość*, PiS) a partire dalle elezioni del 2015, con la progressiva 'occupazione' del Tribunale costituzionale, della Corte suprema, del Consiglio nazionale della magistratura, del pubblico ministero, del servizio pubblico radiotelevisivo e di altre istituzioni di garanzia. Si tratta, sul piano dottrinario, di un caso di studio paradigmatico di c.d. *democratic backsliding* in seno all'Unione<sup>38</sup>, nel quale la magistratura, lungi dall'essere un *vulnus* tecnico isolato, costituisce l'ultimo presidio delle garanzie residue di limitazione del potere; il che spiega perché la giurisprudenza della Corte di Giustizia, sollecitata dalla Commissione e dai rinvii dei giudici nazionali polacchi, abbia individuato proprio nell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE il principale grimaldello di intervento.

Sul piano normativo, l'organo giurisdizionale della cui corretta composizione si dubita nella sentenza, la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche (*Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*), è stato istituito nel 2017 all'interno della Corte suprema polacca; ha visto progressivamente espandere le proprie competenze nel 2019, assumendo una giurisdizione tendenzialmente di 'diritto pubblico' nonché sulle richieste di ricusazione

<sup>37</sup> Sulle annose vicende polacche in riferimento proprio alla crisi dello Stato di diritto, cfr. J. SAWICKI, *Un nuovo conflitto sul tribunale costituzionale. Un déjà vu dopo dieci anni*, in *Nomos*, n. 1/2026, 1 ss. il quale segnala come nel 2026 si sia replicata una crisi costituzionale «esplosa dieci anni addietro, e tutto ciò nonostante i mutamenti politici intervenuti fin dal 2023, dai quali ci si sarebbe potuti aspettare l'avvio di una stagione di rigenerazione in questa materia». L'Autore ripercorre tutti gli elementi salienti che caratterizzano questa ulteriore crisi polacca («da composizione del Tribunale costituzionale, il voto della camera bassa del Parlamento [...] per eleggerne i giudici, il basso *quorum* a tal fine, la possibilità che questa base normativa offre alla cattura totale dell'organo da parte anche di un solo partito, il giuramento degli eletti dinanzi al Presidente della Repubblica, previsto dalla sola legge ordinaria ma dilatato in maniera abnorme fino ad attribuire a quest'ultimo, di fatto e in spregio alla stessa Costituzione, un potere pienamente discrezionale di codecisione»). Cfr. anche ID., *Nuovo Presidente per vecchia coabitazione (con alcune novità)*, in *Nomos*, n. 3/2025, 1 ss.

Cfr. anche A DI GREGORIO, *Polonia. Prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025?*, in *DPCE Online*, n. 2/2025, xi-xxviii.

<sup>38</sup> Sulla c.d. «saga polacca» nel suo svolgimento giurisprudenziale, cfr. J. MORIJN, *Restoring Polish Judicial Independence*, in *verfassungsblog.de*, 24 marzo 2025; per una trattazione sistematica v. W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford, 2019, spec. capp. 3 e 4. Tra gli altri, cfr. anche M. MIŻEJEWSKI, *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche*, in *Nomos*, n. 1/2017, 1 ss.

Sul "backsliding" democratico, specialmente in riferimento allo Stato di diritto, cfr. L. PECH, K.L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 19, 3-47; M. IOANNIDIS, A. VON BOGDANDY, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done*, in *Common Market Law Review*, vol. 51, 2014, 59-96; L. PECH, S. PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *Common Market Law Review*, 55/2018, 1827-1854.

e sulla “designazione dell’organo giurisdizionale dinanzi al quale un procedimento deve essere celebrato” (art. 26, comma 2, della legge polacca del 20 dicembre 2020 sulla Corte suprema). Tuttavia, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, la suddetta richiesta non è esaminata qualora riguardi “l’accertamento e la valutazione della legittimità della nomina di un giudice” o la sua “legittimazione ad esercitare le funzioni giurisdizionali”. Inoltre, ulteriori disposizioni di carattere generale vietano a qualunque autorità giurisdizionale di contestare la legittimazione degli organi giurisdizionali, costituzionali e di controllo e di tutela del diritto (art. 42a, comma 1, della legge del 27 luglio 2001 sull’organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, modificata da ultimo nel 2020), nonché l’accertamento o la valutazione della legittimità della nomina o del potere di un giudice (art. 42a, comma 2). Ai fini delle tre questioni relative alla corretta composizione della Sezione, rileva soprattutto l’art. 179 della costituzione polacca, secondo cui i giudici sono nominati dal presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio nazionale della magistratura<sup>39</sup>.

Dal quadro normativo emerge, in concreto, una struttura del potere giurisdizionale tendenzialmente coerente con la fisionomia continentale diffusa fra gli Stati membri. Sul piano operativo, tuttavia, emerge come non vi siano margini per contestare la regolare composizione di un organo giurisdizionale, neppure innanzi al soggetto a ciò deputato dalla legge (cfr. art. 26, commi 2 e 3, cit.), pur quando ciò appaia necessario.

I fatti di causa possono ricostruirsi come segue, per gradi successivi. Innanzi tutto, una sentenza del 2010 della Corte d’Appello di Cracovia è oggetto di un ricorso straordinario del procuratore generale presso la Corte Suprema. Questa affida la quesitone alla Sezione di controllo straordinario, la quale, nel 2021, accoglie il ricorso e annulla la sentenza di appello che aveva definito il caso, disponendo il rinvio alla Corte d’Appello medesima. Successivamente, il giudice del rinvio, dunque, si trova ad applicare una nuova decisione su un caso definito dieci anni prima. Peraltro, è emerso, sotto il profilo procedimentale, che i giudici del collegio della Sezione di controllo che ha emanato la decisione sono stati, sì, nominati ai sensi della costituzione polacca, previa delibera del Consiglio nazionale della magistratura, dal Presidente della Repubblica, ma che, prima della nomina presidenziale, era stato proposto innanzi alla Corte suprema amministrativa un ricorso avverso la delibera del Consiglio, in esito al quale la stessa Corte suprema amministrativa aveva sospeso cautelamente l’esecuzione della delibera oggetto di gravame. Infine, nelle more della decisione amministrativa, il Presidente della Repubblica ha comunque proceduto alla nomina del collegio giudicante.

La causa C-225/22 si iscrive, in tal senso, in una traiettoria giurisprudenziale ormai ramificata. Avviata con la pronuncia “*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*” (C-64/16) del 2018, la parabola si è sviluppata, nei confronti della Polonia, con le decisioni in procedura di infrazione sulla Corte suprema (C-619/18) e sul regime disciplinare dei giudici ordinari (C-192/18), con le pronunce pregiudiziali nelle cause riunite “*A.K. e a.*” (C-585/18, C-

---

<sup>39</sup> Sulle complesse vicende del Consiglio nazionale della magistratura cfr. A. ANGELI, *Il travagliato processo di riforma dell’organo di autogoverno della magistratura in Polonia tra accuse di tradimento e rischi di epurazione*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3/2024, 181-203.

624/18 e C-625/18) sulla Sezione disciplinare, nonché con le successive condanne C-791/19 e C-204/21<sup>40</sup>. La medesima linea, riferita ad altri Stati membri, ha investito Malta (C-896/19, che ha sancito il principio di non-regressione post-adesione) e la Romania (cause riunite ‘*Forumul Judecătorilor*’, C-83/19 e a.)<sup>41</sup>. Per quanto qui rileva, la traiettoria ha trovato il proprio, almeno sino a oggi, punto di approdo nella sentenza della Grande Sezione del 18 dicembre 2025, ‘*Commissione c. Polonia*’ (causa C-448/23), adottata, significativamente, in sede di procedura di infrazione: con essa la Corte ha accertato che il Tribunale costituzionale polacco, mediante le sentenze P 7/20 del 14 luglio 2021 e K 3/21 del 7 ottobre 2021, ha violato gli artt. 19, par. 1, secondo comma, e 4, par. 3, TUE, nonché i principi del primato, dell’autonomia, dell’effettività e dell’applicazione uniforme del diritto dell’Unione, riscontrando altresì l’illegittima composizione dello stesso Tribunale costituzionale a motivo delle irregolarità che hanno viziato la nomina di tre dei suoi membri e della sua Presidente<sup>42</sup>. La pronuncia incide direttamente sulle questioni che la sentenza qui in commento solleva, sia sotto il profilo della competenza della Corte (di cui si dirà nei paragrafi successivi), sia, soprattutto, sotto il profilo del rapporto fra il valore dello Stato di diritto e la clausola identitaria di cui all’art. 4, par. 2, TUE, come si avrà modo di precisare soprattutto nei paragrafi 4 e 7.

### 3. Profili problematici della pronuncia: la base giuridica del controllo

La Corte d’Appello, in assenza di rimedi interni utili a causa delle restrizioni normative citate, corroborate, peraltro, da sentenze della Corte Suprema polacca, richiamate nella pronuncia in commento (che escludono la possibilità di mettere in discussione la corretta composizione del giudice) ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia dell’Unione, al fine di chiarire se, almeno alla luce del diritto eurounitario, fosse possibile procedere a ciò

<sup>40</sup> Cfr. Corte giust. (Grande Sez.), 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia* (Indipendenza della Corte suprema); 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia* (Regime disciplinare dei giudici); 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*; 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia* (Regime disciplinare dei giudici); 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia* (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 67 (già in C-156/21 par. 232 e C-157/21 par. 264) ove la Corte enuncia che «l’articolo 2 TUE non costituisce, di conseguenza, una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti». Per un’efficace ricognizione, 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*, in SIEPS, Stockholm, Reports n. 3, settembre 2021; L. CAPPUCCIO, *Stato di diritto e difesa dell’indipendenza della magistratura in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 470-472.

<sup>41</sup> Cfr. Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica v Il-Prim Ministru*, punto 63, ove si enuncia il principio di non-regressione dei valori di cui all’art. 2 TUE; 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19 e a., *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*.

<sup>42</sup> Cfr. Corte giust. (Grande Sez.), 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia* (Controllo *ultra vires* della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell’Unione); Conclusioni dell’AG Spielmann presentate l’11 marzo 2025. Per i primi commenti, cfr. R. SILVESTRE, *La fine delle «Corti ribelli»? La sentenza C-448/23 e la difesa dell’architettura costituzionale dell’UE*, in *Eurojus*, n. 1/2026, 319 ss.; G. GIANNI, *L’ardua restaurazione del rule of law nella Repubblica di Polonia*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 11 marzo 2026; G. DI FEDERICO, *La crisi esistenziale dell’ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell’Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Polonia*, in *Riv. cont. eur.*, n. 1/2025, 2.

che il diritto interno impedisce su diversi livelli normativi: contestare la “legittimità della nomina di un giudice” e il “potere di esercitare funzioni giurisdizionali derivante da tale nomina” (art. 42a, commi 1 e 2, citati). La Corte d’Appello, si trovava, in sostanza, dinanzi a una situazione paradossale: un collegio giudicante alla cui nomina si è giunti in difformità da alcuni passaggi previsti dal diritto polacco, nell’ambito della procedura di nomina prevista dalla costituzione, emana una sentenza su un caso ampiamente passato in giudicato, ribaltandone, l’esito.

Il caso deciso dalla Corte di Giustizia appare effettivamente problematico nel merito. In uno, sembrano compromessi molti elementi essenziali e caratterizzanti la fisionomia del potere giurisdizionale nell’ambito della dottrina dello Stato di diritto<sup>43</sup> come correntemente inteso<sup>44</sup>, soprattutto nella dimensione dell’Est europeo<sup>45</sup> nel processo di ingresso nell’Unione.

Tuttavia, la decisione della Corte di Giustizia pone una questione sulla garanzia dello Stato di diritto nel sistema costituzionale europeo. In altri termini, dando per assodato il significato che emerge dalla sentenza di Stato di diritto, nel senso improprio di principio di legalità costituzionale o *rule of law*<sup>46</sup>, sia in riferimento all’ordinamento degli Stati membri, sia a quello dell’UE, la Corte di Giustizia assume i tratti del custode di questo elemento su entrambi i livelli.

La Corte riafferma, in primo luogo, la propria competenza, ai sensi dell’art. 267 TFUE, a “unicamente interpretare il diritto dell’Unione nei limiti delle competenze che le sono attribuite” (cons. 30) dai Trattati. Tuttavia, precisa che il giudice *a quo* “non ha fornito alcuna indicazione secondo cui il procedimento principale riguarderebbe l’interpretazione o l’applicazione di una norma del diritto dell’Unione che sia attuata a livello nazionale” (cons. 32). Conseguentemente, la Corte esclude la diretta applicazione dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, invocata dal giudice del rinvio, in quanto, ai sensi dell’art. 51, par. 1, della stessa Carta, essa può trovare applicazione in “tutte le situazioni disciplinate dal diritto

<sup>43</sup> Si veda BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1969, 56, che annovera l’indipendenza dei giudici e il controllo giurisdizionale dell’attività dell’amministrazione secondo la legge tra le diverse premesse su cui riposa la nozione di diritto. Cfr. R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2011, 1150.

<sup>44</sup> Il lemma “Stato di diritto”, infatti, evolve nell’esperienza europea e si intreccia con l’avvento e con le vicende della legalità costituzionale, interloquendo con la nozione di Stato sociale, cambiando di significato. È interessante riprendere come cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 141, ritiene che si possa considerare un concetto che comprende e supera quello di ‘Stato legale’, perché affianca la tutela giurisdizionale dei diritti rinforzata negli ordinamenti a costituzione rigida; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 522, sottolinea il nesso tra Stato di diritto e democrazia, come se essa fosse il suo compimento più avanzato; ancora, M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I Milano, 1977, 139 ss., 151 s. lo definisce “un enunciato descrittivo, o morfologico”. Anche la giurisprudenza costituzionale non attribuisce un particolare significato all’espressione, richiamata nell’argomentazione di specifici temi legati, soprattutto, alle questioni giurisdizionali.

<sup>45</sup> Nello specifico, gli articoli 2 e 51 della costituzione polacca esplicitamente si riferiscono allo “Stato democratico di diritto”, ma anche altre costituzioni della regione hanno caratteristiche simili, come quella della Slovacchia o della Cechia, dell’Estonia, della Romania, della Slovenia e della Serbia.

<sup>46</sup> M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, tr. it. Milano, Feltrinelli, 2005, 142-143, il quale, riprendendo H. MOHNHAUPT, *L’Etat de droit en Allemagne: histoire, notion, fonction, Cahiers de philosophie politique et juridique*, 1993, 24, ‘L’Etat de droit’, p. 78, sottolinea il nesso specifico tra le teorie kantiane e l’articolazione statualistica propria della Germania del XIX secolo.

dell'Unione, ma non al di fuori di esse" (cons. 31). Nondimeno, la Corte ritiene di poter scrutinare la questione sotto l'angolo visuale dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE.

Gli elementi che vengono in rilievo sono dunque sostanzialmente due. Il primo è la portata del principio generale della tutela giurisdizionale effettiva (cons. 45) e il corrispettivo diritto ad una giurisdizione effettiva, informato dal livello di protezione più alto, combinando la tutela nazionale ed eurounitaria con il livello stabilito dalla CEDU (cons. nn. 46-52). Il secondo è il principio del primato del diritto dell'Unione, reale strumento che consente alla Corte di argomentare che "gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, disposizione interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi" (cons. 58).

La questione della competenza della Corte poggia sull'interpretazione giurisprudenziale ad opera della Corte medesima, chiarita nel 2018 con la sentenza "*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*" (ASJP), come accennato, secondo cui l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE<sup>47</sup> impone a ciascuno Stato membro l'obbligo, generale e giustiziabile, non solo di garantire ma anche di mantenere l'indipendenza di tutti i tribunali nazionali che possono essere chiamati a pronunciarsi su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione. È sulla base di questa ricostruzione che la Corte distingue il piano dell'attivazione del diritto dell'Unione *ratione materiae* (per cui sarebbe rilevante l'art. 51 della Carta) e il piano della tenuta strutturale dell'organizzazione giurisdizionale degli Stati membri, governato dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 2 TUE.

Va precisato, sul punto, che il rinvio pregiudiziale e la procedura di infrazione non rappresentano due alternative reciprocamente escludentisi: si tratta, piuttosto, di canali complementari, attivabili dalla Corte in via interpretativa (art. 267 TFUE) e dalla Commissione in via di ricorso (artt. 258 e 260 TFUE), entrambi presidi del rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, dei valori di cui all'art. 2 TUE<sup>48</sup>. Nondimeno, l'utilizzo in concreto del canale del rinvio pregiudiziale per scrutinare regole organizzative interne degli Stati membri, sino a esiti, come si dirà, in punto di "inesistenza" degli atti giurisdizionali nazionali, non dispiega effetti meramente interpretativi, ma è suscettibile di produrre una verifica diretta sulla compatibilità del diritto interno con i parametri eurounitari, in una forma che, nelle proprie conseguenze pratiche, è funzionalmente assimilabile a quella propria della procedura di infrazione. La differenza non risiede dunque nell'estensione del controllo, bensì nel suo *modus operandi* istituzionale: la procedura di infrazione, attivata dalla Commissione e definita dalla Corte con sentenza *inter partes* avente effetto *erga omnes*, esprime una forma di controllo costituzionalmente più legittima, in

<sup>47</sup> A norma del quale "gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione".

<sup>48</sup> Sul rapporto fra procedura di infrazione e rinvio pregiudiziale come canali complementari, e non alternativi, nella tutela dei valori dell'art. 2 TUE, K.L. SCHEPPELE – D. KOCHENOV – B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, After All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, n. 39/2020, 3-121.

quanto *ab origine* riconducibile all'art. 17 TUE e alla funzione di vigilanza sulla applicazione dei Trattati assegnata alla Commissione, mentre il rinvio pregiudiziale, per quanto strumento essenziale di cooperazione fra giudici, vede la Corte agire al di fuori di un'esplicita iniziativa politico-istituzionale<sup>49</sup>. È questo, in radice, il nodo problematico che la sentenza C-225/22, proprio in quanto resa in sede di rinvio pregiudiziale e non, come la C-448/23, in sede di infrazione, porta alla luce, e che si affronterà nei paragrafi che seguono <sup>50</sup>.

#### 4. Lo Stato di diritto, l'art. 4, par. 2, TUE e la postura della Corte di Giustizia

La questione di fondo della sentenza, dunque, appare relativa non tanto e non solo alla concreta declinazione positiva e sostanziale dello Stato di diritto in Polonia, quanto alla possibilità che la Corte di Giustizia dell'Unione possa legittimamente ritenere di controllare, ed eventualmente censurare, le dinamiche nazionali relative a competenze statale che attengono al cuore della definizione dello Stato costituzionale di diritto. Non si può, in effetti, leggere la questione posta da questa sentenza, prescindendo dal prisma dell'art. 4, par. 2, TUE, secondo cui l'Unione “rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale”.

La clausola identitaria, codificata a Lisbona sulla scorta della precedente “*Christophersen clause*”, è stata oggetto di un dibattito dottrinale articolato<sup>51</sup> e di una giurisprudenza, tutto sommato, selettiva, in cui la Corte l'ha utilizzata principalmente per giustificare deroghe statali alle libertà di circolazione (Sayn-Wittgenstein, Runevič-Vardyn, Las) e, in misura minore, per orientare l'attuazione interna del diritto dell'Unione (sui rapporti fra identità nazionale e primato, cfr. il caso Melloni)<sup>52</sup>. La medesima clausola, tuttavia, è stata invocata in modo speculare e crescente da alcune corti costituzionali degli Stati membri (*in primis* polacca e ungherese, ma in misura diversa anche tedesca, ceca e italiana) per opporre limiti al primato del diritto dell'Unione, sino a teorizzarne ipotesi di disapplicazione *ultra vires* della giurisprudenza europea. Tale impiego ‘controlimitato’ della clausola si pone in relazione di prossimità apparente con la tradizione italiana e tedesca dei ‘controlimiti’<sup>53</sup>; esso è stato,

<sup>49</sup> Su cui cfr. M. CONDINANZI – C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi.it*, 19/2020, 1 ss.

<sup>50</sup> Per una attenta ricostruzione della giurisprudenza in materia, si rinvia a EUROPEAN PARLIAMENT, *The European Court of Justice's jurisdiction over national judiciary related measures*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 747.368, April 2023.

<sup>51</sup> Per un inquadramento sistematico, B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 31/2012, 1, 263-318; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, n. 5/2011, 48, 1417-1453.

<sup>52</sup> Cfr. Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*; 12 maggio 2011, causa C-391/09, *Runevič-Vardyn*; 16 aprile 2013, causa C-202/11, *Las*; Corte giust. (Grande Sez.), 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*.

<sup>53</sup> Su «controlimiti» e clausola identitaria si rinvia, classicamente, a M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1995; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e*

tuttavia, oggetto di una vasta riconsiderazione critica nella dottrina più recente, la quale ha mostrato come il vocabolario della “identità costituzionale” e del “pluralismo costituzionale” si presti, nei contesti di ‘*democratic backsliding*’<sup>54</sup>, a un uso strategico-autocratico, divenendo strumento di legittimazione di operazioni di erosione dello Stato di diritto<sup>55</sup>, anziché veicolo di reale dialogo pluralistico tra ordinamenti<sup>56</sup>.

Proprio su questo crinale si colloca la sentenza C-448/23. a fronte dell’invocazione, da parte del Tribunale costituzionale polacco, della propria identità costituzionale per disapplicare la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di nomine dei giudici, la Grande Sezione ha statuito che uno Stato membro non può servirsi della clausola di cui all’art. 4, par. 2, TUE per sottrarsi al rispetto dei valori sanciti dall’art. 2 TUE, fra i quali rientra lo Stato di diritto. Questa affermazione fa luce, retrospettivamente, anche sul nucleo argomentativo della sentenza qui analizzata. L’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l’art. 2 TUE, opera come canone minimo di garanzia che neutralizza qualunque pretesa identitaria opposta alle esigenze strutturali della giurisdizione effettiva. Si tratta, in altri termini, non di una lettura *tranchant* della competenza, come potrebbe *prima facie* apparire, ma del consolidamento (avviato in ASJP nel 2018 e proseguito senza soluzione di continuità sino al 2025) di una ‘*doctrine*’ europea dell’indipendenza giudiziaria che, per sua natura, non tollera derogabilità identitarie, in quanto attinente all’*acquis* costituzionale minimo che ciascuno Stato membro si impegna a rispettare sin dall’atto di adesione (principio di non-regressione, *Repubblika*: v. *supra*, par. 2).

In tale ottica, la tutela giurisdizionale effettiva, e segnatamente la corretta composizione del giudice e la ‘esistenza’ degli atti adottati in violazione del diritto costituzionale nazionale, diventa uno strumento fondamentale per misurare l’estensione della funzione della Corte di Giustizia dalla dottrina definita “quasi-costituzionale”<sup>57</sup>. Di fronte a norme statali di

---

*controlimiti alla prova della «saga Taricco»*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018; G. MARTINICO, *Il potenziale sovversivo dell'identità nazionale alla luce dell'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale*, in A. BERNARDI – C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti e l'ordinanza 27/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, 241-252; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, Firenze University Press, 2021.

<sup>54</sup> Il fenomeno, peraltro, riguarda una tendenza generale all’arretramento del c.d. costituzionalismo globale ed una diffusa traiettoria a ridefinire le premesse democratiche stesse degli ordinamenti costituzionali; su questi temi cfr. T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 2022, 4, pp. 65-79; M. CARTABIA – L. VIOLANTE, *La democrazia non esiste in natura. Lezioni di storia politica in difesa dei valori comuni*, Torino, Bollati Boringhieri, 2026.

<sup>55</sup> Cfr. J. SAWICKI, *L'erosione «democratica» del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, Franco Angeli, 2020; S. GIANELLO, *Quando la democrazia cessa di essere tale: il caso dell'Ungheria e i riferimenti dell'Unione Europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2022, 607-623; M. FISICARO, *Safeguarding Judicial Independence (and Subsidiarity) Through Interim Measures: The New ECtHR's Strategy at the Height of the Polish Constitutional Crisis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2022, 637-658; A. GUZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione «costituzionalizzante»*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, 1-59; I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, n. 14/2021, 178-203.

<sup>56</sup> Cfr. R.D. KELEMEN, L. PECH, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, 21, pp. 59-74; nella prospettiva italiana, R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., 196 ss.; per il raccordo con il dato testuale dell’art. 2 TUE, C. PINELLI, *Respect for the Rule of Law as Embedded in Article 2 TEU and Protection of the Union's Financial Interests*, in *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1/2021, 98 ss.

<sup>57</sup> Sulla postura della Corte di Giustizia e sulle sue radici nella struttura del processo di integrazione, tra gli altri e classicamente, si rinvia a H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht, Martinus Nijhoff publishers, 1986; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, 100, 2403-2483; A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press,

preclusione di ogni tipo di contestazione in riferimento alla composizione del giudice; confermate da costante giurisprudenza costituzionale statale; e quindi dell'impossibilità di rimedi interni per contestare una situazione evidentemente anomala, come quella del merito, la Corte di Giustizia assume il profilo di giudice di ultimissima istanza per aggirare gli ostacoli posti dall'ordinamento interno facendo leva sulla tutela del rispetto dello Stato di diritto (artt. 2 e 21 TUE) in tutta l'Unione attraverso il principio del primato. Nondimeno, una base giuridica esplicita e ad hoc resta affidata all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, nella lettura combinata sopra ricordata: il perimetro della competenza della Corte di è dunque esteso, in via interpretativa, fino alla verifica del rispetto dei principi costitutivi dell'Unione anche a discapito delle opzioni costituzionali degli Stati membri, per quanto anomale o "escludenti" nei rimedi considerati efficaci dall'ottica del diritto dell'Unione.

Dalle argomentazioni della sentenza, e dal richiamo tanto allo Stato di diritto quanto al principio del primato del diritto dell'Unione, sembra in realtà emergere un esito inverso rispetto a quello che *prima facie* appare dalla lettura del dispositivo. Con la decisione, infatti, piuttosto che tutelare lo Stato di diritto nello Stato membro o nell'Unione attraverso il primato del diritto dell'Unione, sembra essersi realizzato l'inverso, cioè la riaffermazione del primato del diritto dell'Unione, anche sul piano costituzionale, attraverso la (comunque condivisibile) censura della compromissione dello Stato di diritto. Seguendo questa lettura, si potrebbe sostenere che in mancanza di una competenza espressa della Corte di Giustizia a farsi censore della "struttura fondamentale, politica e costituzionale" degli Stati membri, la stessa decisione che arrivi a sanzionare la carenza di una effettiva giurisdizione con la dichiarazione di "inesistenza" della sentenza resa dal giudice non conformemente composto, appare quanto meno non esattamente in linea con i canoni dello stesso Stato di diritto (eurounitariamente inteso). In altri termini, sembra emergere un'eterogenesi dei fini: il rimedio proposto rischia di generare più disordine giuridico rispetto alla situazione problematica che la Corte ha inteso censurare.

In tale prospettiva, la procedura di infrazione (proprio in quanto attivata dalla Commissione europea, che esercita funzioni esecutive ed è responsabile politicamente nei confronti del Parlamento europeo ai sensi dell'art. 17 TUE, trovando nei Trattati la propria autonoma base giuridica, ex artt. 258 e 260 TFUE e, *in subiecta materia*, nell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE letto in combinato disposto con l'art. 2 TUE<sup>58</sup>) appare più coerente con il principio dello Stato di diritto, rispetto ad un controllo formatosi essenzialmente in via giurisprudenziale; e si presenta, inoltre, più efficace sul piano sanzionatorio<sup>59</sup>. A conferma di ciò, la Corte di Giustizia è pervenuta a conclusioni anche più gravi di quelle proposte dalla Commissione europea in termini di sanzioni pecuniarie irrogate proprio per

2004; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Nella dottrina italiana, tra gli altri, cfr. R. CALVANO, *Corte di giustizia, primato del diritto Ue e giudici onorari*, in *Giustizia Insieme*, 22 novembre 2021.

<sup>58</sup> Su tale aspetto della procedura, art. 17 TUE; cfr. D. CURTIN, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009. La base giuridica dell'azione è costituita dagli artt. 258 e 260 TFUE; la norma sostanziale tipicamente invocata, nella «saga polacca», è l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE letto in combinato disposto con l'art. 2 TUE.

<sup>59</sup> Cfr. M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *ECLR*, vol. 18, n. 1/2022, 30 ss.

il rispetto dello Stato di diritto ex art. 2 TUE alla Polonia (cfr. Ordinanza CGUE, 27 ottobre 2021, C-204/21 R)<sup>60</sup>. La procedura di infrazione, inoltre, lascia un ulteriore margine di pressione, rappresentato dalle misure cautelari di natura economica, adottabili come penalità *in mora*, già utilizzate in casi relativi alla giurisdizione in Polonia<sup>61</sup>.

Certamente, il principale limite della procedura di infrazione risiede nella discrezionalità della Commissione europea quanto al suo concreto azionamento. Tuttavia, in fattispecie complesse come quelle relative alla giurisdizione del caso polacco, la discrezionalità appare più coerente con il quadro valoriale di riferimento, richiedendo proprio quell'autorità politico-costituzionale propria di un soggetto a più forte legittimazione politico-rappresentativa, qual è la Commissione, che, pur non essendo organo a investitura diretta, opera per delega indiretta del Parlamento europeo e degli Stati membri, ed è soggetta a controllo politico ai sensi dell'art. 234 TFUE (mozione di censura). Tale legittimazione non è, evidentemente, paragonabile a quella di un parlamento nazionale, ma è sufficiente, nella struttura dei Trattati, a giustificare l'esercizio di una funzione di vigilanza sui valori dell'art. 2 TUE che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, costituisce parte dell'identità giuridica dell'Unione.

## 5. L'inesistenza della sentenza dell'organo giurisdizionale interno come categoria necessitata e problematica

La sanzione dell'inesistenza della sentenza<sup>62</sup> emessa dal giudice in carenza di adeguata composizione, da un lato, appare coerente con la precedente giurisprudenza della Corte di Giustizia nei confronti della 'questione polacca'<sup>63</sup>: ad esempio nella sentenza *A.K. e a.* (del 19 novembre 2019, C-585/18) dove si richiama la triplice natura dell'indipendenza del giudice<sup>64</sup> e Waldemar Zurek (6 ottobre 2021, causa C-487/19), che ha introdotto la categoria della inesistenza nell'ambito della protezione dei valori dell'art. 2 TUE, la Corte

<sup>60</sup> Si tratta di una penalità di 1 milione di euro/giorno a carico della Polonia per mancata sospensione delle disposizioni sulla Sezione disciplinare.

<sup>61</sup> Cfr. Tribunale 5 febbraio 2025, T-830/22 e T-156/23, Polonia/Commissione; 5 febbraio 2025, causa T-1033/23, Polonia/Commissione. Come ricorda M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee?*, cit., 192, le "sentenze sono state impugnate e sono pendenti dinnanzi alla Corte (rispettivamente causa C-296/25 P e C-297/25 P)".

<sup>62</sup> Cfr. in materia R. MAŃKO, P. TACIK, *Sententia non existens: A new remedy under EU law?: Waldemar Zurek (W. Z.)*, in *Common Market Law Review*, 59, 4, 2022, 1169-1194; M. LANOTTE, *Giudici non indipendenti, sentenze inesistenti: note a margine della sentenza AW «T»*, in *Diritti comparati*, 5 novembre 2025, 4.

<sup>63</sup> Il meccanismo di controllo della giurisdizione si è evoluto notevolmente nell'ultimo decennio, tra i diversi contributi in materia, di recente, cfr. M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DI PASQUALE – A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, 181-216, spec. 186 ss.

<sup>64</sup> In via generale, sulla ricostruzione della triplice natura dell'indipendenza del giudice, cfr. anche sentenza *Land Hessen* (9 luglio 2020, causa C-272/19), in cui l'indipendenza del giudice è ricostruita secondo una triplice natura: requisito strutturale dell'organizzazione della magistratura, art. 19 TUE; diritto fondamentale del singolo alla tutela effettiva, art. 47 Carta; principio di concretizzazione dello Stato di diritto, art. 2 TUE.

ha progressivamente costruito il presupposto teorico della soluzione poi adottata nel 2025. Dall'altro lato, tale sanzione si pone come sponda al portato della medesima giurisprudenza che ha precluso l'accesso alla Corte stessa degli organi giurisdizionali nominati in contrasto con i principi tipici della giurisdizione, riassunti dalla clausola dello Stato di diritto. In questo modo, come osserva la dottrina, si è chiuso il cerchio neutralizzando le decisioni di tali soggetti giurisdizionali ricorrendo a tale categoria e, nello stesso tempo, precludendo loro di interloquire in materia innanzi alla Corte stessa.

Esemplare di questo 'cordone sanitario' è la sentenza della Grande Sezione del 21 dicembre 2023, L.G. (causa C-718/21)<sup>65</sup>, che ha ad oggetto proprio la stessa Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche le cui pronunce sono al centro della causa C-225/22 qui commentata. In tale occasione, la Corte di Giustizia ha dichiarato irricevibile il rinvio pregiudiziale sollevato da un collegio di quella Sezione, sul rilievo che il collegio non possedeva, per la modalità di nomina dei suoi membri, lo *status* di "giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge" ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta. La combinazione tra l'inammissibilità del rinvio pregiudiziale, ai sensi della *ratio decidendi* fissata in L.G., e l'inesistenza delle pronunce adottate, codificata in W.Ż. e ribadita nella sentenza qui commentata (nonché, sul piano sistematico, nella stessa C-448/23) completa il "cordone" appunto, entro cui la Corte tenta di confinare l'operatività di tali organi. La coerenza interna di questo schema, peraltro, non ne neutralizza i nodi problematici già evidenziati in punto di base giuridica.

Il rimedio, peraltro, ha innescato un dibattito giurisdizionale interno alla Corte suprema polacca che assume i caratteri di una sorta di evoluzione 'politico rappresentativa' *ad intra*. Infatti, all'indomani della dichiarazione di inesistenza della sentenza in questione, sette giudici della Sezione Lavoro e Previdenza sociale della Corte suprema hanno adottato una risoluzione che riprende le conclusioni della Corte di giustizia. La Corte suprema, invece, ha risposto a tale risoluzione con un comunicato stampa dal tono perentorio in cui si censura il fatto che la risoluzione affermi le 'regole' stabilite nella sentenza della Corte di Giustizia, trasformandosi in una sorta di legislazione surrettizia<sup>66</sup>.

Un seguito che lascia dunque perplessi sulla tenuta dello Stato di diritto in Polonia<sup>67</sup>, ma anche sulla coerenza dei rimedi e della stessa via giurisdizionale percorsa dalla Corte di Giustizia. La quesitone di fondo, dunque, attiene al grado di un possibile accentramento dei

<sup>65</sup> Cfr. Corte giust. (Grande Sez.), 21 dicembre 2023, causa C-718/21, L.G. *v* Krajowa Rada Sądownictwa, spec. punti 60 ss.

<sup>66</sup> Il testo del comunicato sul punto, tradotto in italiano, afferma: "Inoltre, va sottolineato che la funzione delle risoluzioni è quella di interpretare la legge, non di creare nuove disposizioni giuridiche. Altrimenti, si dovrebbe concludere che la Corte Suprema ha poteri legislativi. Considerando che la parte operativa della risoluzione III PZP 1/25 tenta di creare una norma giuridica che stabilisce la giurisdizione dei tribunali ordinari per esaminare i ricorsi straordinari (cfr. il punto 3) e anche una norma giuridica che fornisce una base per il riconoscimento astratto e arbitrario delle sentenze emesse dal tribunale come non sentenze («sentenze inesistenti», «inesistenti» – cfr. punto 2 della parte operativa)".

<sup>67</sup> L'ordinamento polacco, infatti, non ha confermato le attese di attenta dottrina sulla situazione polacca, che qualche tempo fa auspicava che: «gli attuali avvenimenti polacchi potrebbero essere considerati, con una robusta dose di ottimismo, l'anticipazione del modo in cui un paese che ha provocato, con libera e incontestata scelta elettorale, una svolta illiberale, la ha poi ripudiata dopo averne visto in parte le conseguenze», cf. J. SAWICKI, *Sulla difficoltà di superare in modo liberale un regime illiberale*, in DPCE Online, n. 1/2024, 96.

processi di prevenzione e sanzione dei disallineamenti statali rispetto alla struttura costituzionale del proprio Stato di diritto, insieme ad un più virtuoso ricorso alle modalità politico-costituzionali di controllo del quadro complessivo europeo, in capo, prima di tutto, alla Commissione europea. Infatti, per quanto sicuramente utile e, forzatamente necessario, il controllo della Corte di Giustizia dell'Ue rischia di eccedere in quella sfera particolarmente delicata relativa alle opzioni di fondo di un ordinamento costituzionale, che si sovrappone allo spazio identificato, come noto, con la teoria dei "controlimiti" (cfr. caso Taricco). Con ciò anche realizzando il paradossale obiettivo di perpetrare disallineamenti in riferimento ai principi che si intende tutelare, in ragione, come osservato, di una competenza autoattribuita che suscita qualche margine di riflessione.

## **6. Indipendenza dell'organo decidente e revoca dell'immunità parlamentare: la sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 2026 nella causa C-572/23-P**

Una conferma della tendenza espansiva della Corte di Giustizia nell'applicazione del valore dello Stato di diritto si rinviene in una pronuncia di tutt'altro *thema decidendum*, che pure si presta a essere letta in dialogo con la C-225/22: la sentenza della Terza Sezione del 5 febbraio 2026, nella causa C-572/23-P. Con essa, la Corte ha segnato un punto fondamentale in materia di immunità parlamentare e di diritto a una buona amministrazione, annullando le decisioni del Parlamento europeo che avevano revocato l'immunità a Carles Puigdemont, Antoni Comín e Clara Ponsatí.

L'impugnazione riguardava la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 2023, che aveva inizialmente respinto il ricorso dei tre deputati contro la revoca della loro immunità, richiesta dalle autorità spagnole in relazione ai fatti del controverso referendum sull'autodeterminazione della Catalogna del 2017. I ricorrenti lamentavano, tra i vari motivi, la mancanza di imparzialità del relatore nominato all'interno della Commissione giustizia (JURI) del Parlamento per istruire il loro caso.

Proprio sulla base di una articolata lettura del principio di imparzialità del relatore, declinato come specifica concretizzazione dell'esigenza di indipendenza dalle ragioni delle parti, la Corte è giunta a ribaltare la decisione del Tribunale. L'argomentazione si fonda sul diritto a una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione secondo cui ogni questione deve essere trattata in modo imparziale ed equo. L'imparzialità, in particolare, deve essere garantita sotto due profili: quello soggettivo, nel senso che nessuno dei membri dell'istituzione deve manifestare pregiudizi personali; quello oggettivo, vale a dire che l'istituzione deve offrire garanzie sufficienti a escludere qualsiasi legittimo dubbio sull'imparzialità.

Così ragionando, la Corte si sofferma sulla rilevanza del principio sull'Appartenenza al Gruppo politico del relatore. Il punto centrale della sentenza riguarda l'applicazione della Comunicazione n. 11/2019 della Commissione JURI, che stabilisce le regole per la nomina del relatore nei casi di immunità. Infatti, la norma esistente, al punto n. 8 della

comunicazione, afferma che la funzione di relatore non può essere affidata a un deputato che appartenga allo stesso gruppo politico o sia stato eletto nello stesso Stato membro del deputato la cui immunità è in esame. Chiaramente, la *ratio* è di evitare che affinità politiche o nazionali facciano sorgere dubbi sull'obiettività del relatore a favore del deputato interessato. La Corte estende la *ratio* a casi non previsti dal Parlamento nella comunicazione, stabilendo che, per coerenza con l'articolo 41 della Carta, l'imparzialità deve operare anche in senso opposto. In particolare, un relatore non può essere considerato imparziale se appartiene a un gruppo politico di cui fanno parte deputati di un partito che è all'origine del procedimento penale contro l'interessato. Nel caso di specie, il relatore apparteneva al gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR), lo stesso gruppo di cui facevano parte i deputati del partito spagnolo VOX che aveva avviato l'azione penale (azione popolare) in Spagna contro Puigdemont e gli altri. Per tale ragione, secondo la Corte, il relatore non offriva garanzie di imparzialità oggettiva<sup>68</sup>. La Corte ha concluso che la nomina di un relatore che non soddisfa i requisiti di imparzialità costituisce un vizio formale sostanziale che inficia l'intero procedimento relativo alla revoca dell'immunità parlamentare.

Particolare rilievo assume il nesso, esplicitato dalla Corte ai punti nn. 79 e 80 della decisione, fra la discrezionalità del Parlamento e il principio dello Stato di diritto: «È vero che, tenuto conto del fatto che la decisione di revoca dell'immunità rientra nella competenza del Parlamento, l'istituzione in parola dispone di un ampio potere discrezionale per determinare le norme applicabili al momento del trattamento delle richieste di revoca dell'immunità (...). Tuttavia, conformemente ai valori dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo enunciati all'articolo 2 TUE, il Parlamento è tenuto a rispettare, in sede di esame di una richiesta di revoca dell'immunità, le norme e i principi giuridici che si applicano a tale immunità nonché la Carta, le cui disposizioni si applicano al Parlamento in quanto una delle istituzioni dell'Unione di cui all'articolo 51, paragrafo 1, di quest'ultima. (...) Ne consegue che le richieste di revoca dell'immunità, che possono pregiudicare tanto il mandato del deputato interessato quanto (...) il buon funzionamento del Parlamento nel suo complesso, devono essere esaminate alla luce dei diritti dell'individuo interessato e dei principi di democrazia rappresentativa e di separazione dei poteri, e non in funzione di orientamenti politici».

Il nesso fra la sentenza Puigdemont e la pronuncia C-225/22, oggetto centrale del presente contributo, non è dunque casuale né meramente lessicale, e non si esaurisce nella reciproca evocazione del valore dello Stato di diritto. Le due decisioni, lette in parallelo, mettono in luce un fenomeno di portata sistemica: il controllo della Corte di Giustizia in nome dello Stato di diritto si estende, da un lato, alle regole interne di organizzazione e

<sup>68</sup> A sostegno della tesi della parzialità, i ricorrenti hanno citato un evento organizzato dal relatore nel 2019 (prima della nomina) all'interno del Parlamento. Durante tale incontro, il segretario generale di VOX aveva concluso il suo intervento gridando "Puigdemont in carcere!", e il futuro relatore era presente al tavolo degli oratori e aveva applaudito. La Corte ha censurato il ragionamento del Tribunale di primo grado, rilevando che l'organizzazione di tale evento e il sostegno attivo al partito "accusatore" costituivano indizi di una posizione preconcetta favorevole all'azione penale, incompatibile con il ruolo di relatore.

composizione dei giudici nazionali (C-225/22, sino alla *sententia non existens* del giudice non indipendente) e, dall'altro, alle regole interne di procedura delle stesse istituzioni politiche dell'Unione (C-572/23-P, sino al riconoscimento del vizio sostanziale del procedimento parlamentare di revoca dell'immunità). In entrambi i casi, lo schema argomentativo è omogeneo: la Corte muove da una disposizione strumentale e settoriale (l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE nel caso polacco; l'art. 41 della Carta nel caso catalano) per innestarla sul valore generale dell'art. 2 TUE, e da qui ricavare un controllo di *due process* (oggettiva imparzialità, indipendenza, precostituzione per legge) la cui estensione non incontra limiti riconducibili all'appartenenza dell'organo controllato al circuito giurisdizionale *stricto sensu*. Il valore dello Stato di diritto, in altre parole, opera trasversalmente: da *ratio* sostanziale di tutela dell'indipendenza giudiziaria a parametro di legittimità delle procedure parlamentari di natura quasi-giurisdizionale.

Tale convergenza apre quesiti di rilievo costituzionale. Il primo: una volta riconosciuta la diretta giustiziabilità dell'art. 2 TUE attraverso l'innesto su norme settoriali, il perimetro della competenza della Corte si modula in funzione della stessa elasticità interpretativa con cui può essere accolto il concetto di Stato di diritto. Il secondo: l'estensione del canone di imparzialità oggettiva (proprio della giurisdizione) a un organo schiettamente politico (la Commissione JURI del Parlamento europeo) deborda dal *topos* classico della separazione dei poteri ed entra in un terreno più sofisticato, in cui il giudizio della Corte non si limita a censurare *vulnera* procedurali, ma riformula l'autonomia organizzativa di un'istituzione di natura eminentemente politica. Il terzo, e più delicato: la maggiore o minore tenuta complessiva del sistema dipenderà, in non piccola parte, dalla coerenza con cui la Corte saprà ricondurre tale espansione della propria giurisdizione a canoni argomentativi stabili e prevedibili. Pena, altrimenti, una percezione di selettività che eroderebbe la legittimazione tecnica della Corte stessa. È questa la lente attraverso cui, nel paragrafo conclusivo, sarà letta la complessiva postura della Corte di Giustizia.

## 7. Considerazioni conclusive

La tutela del valore (costituzionale) sotteso all'art. 2 TUE<sup>69</sup> è del tutto coerente con la funzione affidata alla Corte di Giustizia dai Trattati. La domanda da porsi, semmai, riguarda

---

<sup>69</sup> Sul punto si rinvia a G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, cit., v-vi, - non è possibile richiamarlo testualmente ma a cui caldamente si rinvia - il quale ripercorre in modo chiarissimo il dibattito novecentesco sulla «teoria dei valori», spiegando quindi che essi «a seconda del loro contenuto e delle circostanze storico-politiche possono essere divisivi o integrativi (...)». A quest'ultimo tipo appartengono i valori menzionati dall'art. 2 TUE e utilizzati dalla Corte. Sono i valori che fanno parte delle tradizioni costituzionali comuni e che sono stati accettati dagli Stati che sono entrati a far parte dell'Unione in fasi successive della storia dell'integrazione europea. La giurisprudenza sulla *rule of law* e l'indipendenza dei giudici, infatti, fa costantemente riferimento alle tradizioni costituzionali comuni e si è sviluppata in piena sintonia con quella della Corte Edu. I valori utilizzati dalla Corte di giustizia, sulla base dell'art. 2 TUE, non sono imposti agli Stati membri, ma derivano dagli stessi Stati, dalle loro tradizioni costituzionali comuni e quindi emergono da un processo bottom-up. Solo così possono unire piuttosto che dividere».

la postura con cui la Corte esercita tale funzione: in particolare, se essa stia assumendo connotati riconducibili al modello di una *Supreme Court* di *common law*, capace di prendere parte attiva allo sviluppo della trama costituzionale dell'ordinamento sovranazionale, e in che misura ciò si concili con la tradizione giuridica continentale dei suoi Stati membri.

La tesi di una vera e propria '*matrice di common law*' della Corte richiede tuttavia alcune cautele. Da un lato, è ben noto come la dimensione spiccatamente 'creativa' della giurisprudenza di Lussemburgo costituisca una caratteristica strutturale del processo di integrazione fin dalle sue origini, e sia stata analizzata sin dagli anni Settanta-Ottanta senza alcun necessario riferimento alla tradizione di *common law*. È piuttosto la natura *sui generis* dell'ordinamento dell'Unione (ordinamento di scopo, *system of remedies* costruito *case by case*) ad aver reso possibile, e in certa misura necessario, un atteggiamento di '*judicial law-making*' di cui da tempo si discutono limiti e vantaggi<sup>70</sup>. La cultura giuridica della tendenziale convergenza fra modelli di *civil* e *common law*, pure presente nella dottrina costituzionalistica e comparatistica<sup>71</sup>, non muta nella sostanza tale rilievo: la Corte agisce primariamente quale custode dell'effettività del diritto dell'Unione, e l'eventuale creatività della sua giurisprudenza è in primo luogo strumento di tenuta di quell'effettività. Dall'altro lato, vale la pena ricordare che la stessa Corte, per voce del suo Presidente, ha utilizzato la metafora delle "*common law courts*", ma per descrivere il ruolo dei giudici nazionali quali tribunali di prima istanza del diritto dell'Unione, e non per qualificare la propria postura di Corte sovranazionale. Si osserva quindi un modello semmai cooperativo, non una mutazione di tradizione giuridica<sup>72</sup>. La *Brexit*, del resto, non ha indebolito affatto la postura espansiva della Corte. Dato, questo, che conferma come essa sia espressione della logica dell'integrazione e della struttura dei rimedi, e non della contingente presenza di un ordinamento di *common law* fra gli Stati membri.

Se questa è la cornice teorica più corretta, la tensione tra "Stato di diritto continentale" e "*rule of law*" non andrà letta come opposizione fra modelli giuridici incompatibili, bensì come variazione di tono nell'interpretazione di un nucleo costituzionale comune dell'Unione. In tale prospettiva, le due sentenze esaminate (la C-225/22 e la C-572/23-P, e *a fortiori* la C-448/23) mettono in luce un rischio duplice. Il primo, già messo a fuoco da Caravita, attiene alla possibile trasformazione della certezza del diritto in "diritto alla certezza", con i correlati paradossi di una tutela frammentata: «in realtà, in questi casi la lesione non riguarda un astratto diritto alla certezza, bensì la concreta situazione soggettiva che, non rispettando l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, è stata pretermessa ovvero

<sup>70</sup> Si rinvia ai riferimenti di cui alla nota n. 53, nonché a R. CALVANO, *Corte di giustizia, primato del diritto Ue e giudici onorari*, cit.

<sup>71</sup> Sulla tendenziale convergenza dei modelli costituzionali di *civile* e *common law*, tea gli altri, si rinvia L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, 41 ss.; C. BASSU, *Le famiglie giuridiche e le fonti del diritto*, in T. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, il Mulino, 2019, 63 ss.

Sulle conseguenze rispetto alla funzione del giudice ordinario nazionale, sia consentito rinviare a P. BONINI, *Il giudice e la legge. Contributo sulla funzione 'paralegislative' dei giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, spec. 354 ss.

<sup>72</sup> Cfr. K. LENAERTS, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal*, n. 21/2020, 29-34, spec. 30: «Instead, that power is shared between the EU courts and national courts. It is for the Court of Justice to say what the law of the EU is, and for national courts—as the “common law courts” of the EU - to apply that law».

obliterata, senza tener conto di orientamenti giurisprudenziali consolidati»<sup>73</sup>. È, in fondo, il riflesso del passaggio dal canone della certezza oggettiva del diritto a quello della pretesa soggettiva alla certezza, attivabile per via giurisdizionale: un riflesso che la giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'art. 19 TUE, e ora sull'art. 41 della Carta nella decisione sul caso Puigdemont, concorre, volente o nolente, ad alimentare.

Il secondo rischio, e più strutturale, attiene al fatto che la legittimazione della Corte di Giustizia ad assumere un ruolo di custode dei valori dell'art. 2 TUE, in assenza di un dato di legittimazione politico-rappresentativa propria, resta affidata in larga parte alla qualità tecnica delle proprie decisioni e alla coerenza interna del sistema dei rimedi. Il che rende ancor più indispensabile, anche sul piano del metodo, una coerente attivazione della procedura di infrazione (artt. 258 e 260 TFUE) e un effettivo dispiegamento della condizionalità di bilancio, ormai conclusivamente legittimata dalle sentenze sui ricorsi contro il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092<sup>74</sup>, a garanzia di un equilibrio tra dimensione giurisdizionale e dimensione politico-costituzionale della tutela dello Stato di diritto. La giurisprudenza della Corte ha mostrato di esserne consapevole: la C-448/23, adottata in sede di infrazione, è il punto di approdo più maturo della “saga polacca”, proprio perché, restituendo alla Commissione la titolarità dell'azione, chiude il cerchio sul piano del corretto bilanciamento istituzionale fra organo giurisdizionale e organo politico esecutivo dell'Unione.

Resta, in ogni caso, la consapevolezza che non ci sono «“zone franche” nello Stato di diritto costituzionale»<sup>75</sup>, e che il valore dello Stato di diritto pervade, o quanto meno dovrebbe pervadere, anche le stesse decisioni del Parlamento europeo relative alla disciplina dell'immunità parlamentare. Nella sua attività di *actio finium regundorum* in materia, la Corte di Giustizia rischia, tuttavia, di far emergere un sostrato costituzionale che caratterizza l'Unione ma che, per la natura sovranazionale del relativo ordinamento, ‘galleggia’ negli interstizi con gli ordinamenti degli Stati membri, generando qualche perplessità: una postura che, va sottolineato a chiusura del discorso, è essa stessa dipendente da una scelta politica e culturale, prima che giuridica, circa il tipo di Unione che gli Stati membri intendano costruire. Quanto più tale scelta resterà sospesa o ambigua sul piano dei Trattati, tanto più l'attività della Corte sarà costretta a operare nel margine, necessariamente esposto e suscettibile di critica, fra interpretazione e creazione del diritto.

<sup>73</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, Roma locuta, causa finita? *Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2018, 2-3.

<sup>74</sup> Corte giust. (Grande Sez.), 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, con cui la Corte ha respinto i ricorsi di annullamento del Regolamento 2020/2092 e ha riconosciuto all'art. 2 TUE un'autonomia di effetti tale da fondare obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Per una lettura critica complessiva, R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., spec. par. 4.

<sup>75</sup> Come insegna autorevole dottrina, cfr. F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche” nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2013, 1-7.