



CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA
Constitutional Court of the Italian Republic

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
Court of Justice of the European Union

GIORNATA DI STUDIO – *Study Meeting*

**IDENTITÀ NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI, PRIMATO
DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, STATO DI
DIRITTO E INDIPENDENZA DEI GIUDICI NAZIONALI**
*Member States' National Identity, Primacy of European Union Law,
Rule of Law And Independence of National Judges*

CELEBRAZIONI DEL 70° ANNIVERSARIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Celebrating the Court of Justice of the European Union's 70th Anniversary

ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA, 5 SETTEMBRE 2022
Rome, Palazzo della Consulta, September 5th, 2022

Il presente volume raccoglie gli atti dell'incontro bilaterale tra la Corte costituzionale della Repubblica italiana e la Corte di giustizia dell'Unione europea, dedicato allo studio dei temi dell'identità nazionale degli Stati membri, del Primato del diritto dell'Unione europea, dello stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici nazionali, secondo una visione interpretativa e sistematica. L'incontro si è svolto nell'ambito delle celebrazioni per il settantesimo anniversario della istituzione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

This volume collects the proceedings of the bilateral meeting between the Constitutional Court of the Italian Republic and the Court of Justice of the European Union, dedicated to the issues of National identity of Member States, the Primacy of European Union Law, the Rule of law and the Independence of national judges, according to an interpretative and systematic view. The meeting took place as part of the celebrations for the 70th anniversary of the establishment of the Court of Justice of the European Union.

Testo a cura di – Edited by – Bruno CAROTTI

*Consigliere della Corte costituzionale – Segreteria generale
Counsellor of the Constitutional Court – Secretary General*

Roma, ottobre 2022

LICENZA CREATIVE COMMONS



CC BY-NC-ND

ATTRIBUZIONE – NON COMMERCIALE – NON OPERE DERIVATE



**IDENTITÀ NAZIONALE E CORTI COSTITUZIONALI. IL VALORE COMUNE
DELL'INDIPENDENZA**

SILVANA SCIARRA

1. Premessa	5
2. La lingua e l'identità	7
3. Gli altri valori e il principio del primato	9
4. Conclusioni	16

IDENTITÀ NAZIONALE E CORTI COSTITUZIONALI. IL VALORE COMUNE DELL'INDIPENDENZA

Silvana SCIARRA*

1. Premessa

Nel riflettere sui temi di questa giornata ho riletto l'«Intervista sull'identità» a Zygmunt Bauman, pubblicata alcuni anni fa¹. Posto dinanzi alla scelta se far suonare l'inno nazionale polacco o quello inglese, in occasione del conferimento di una laurea *honoris causa*, Bauman scelse l'inno europeo: troppo amara la perdita della sua identità polacca, difficile l'identificazione totale con una comunità di accoglienza, quale il Regno Unito.

Questo episodio fa riflettere sulla forza dell'identità come nozione onnicomprensiva di appartenenza ed è un modo per guardare ad alcune vicende europee contemporanee, vicende che vedono le corti costituzionali artefici della definizione dei valori comuni di cui parla l'art. 2 TUE, in stretto collegamento con l'art. 4, paragrafo 2, TUE.

L'indipendenza delle corti e dei singoli giudici – questo è il cuore del mio contributo – deve essere intesa quale valore comune dell'Unione, da interpretare sistematicamente in combinazione con il principio del primato del diritto europeo. Il Presidente Lenaerts ha scritto che è un 'prerequisito' per le

* Presidente della Corte costituzionale. Le opinioni espresse in questo scritto non coinvolgono in alcun modo il collegio di cui sono parte. Ringrazio il professor Roberto Cisotta, esperto collaboratore dell'Ufficio Studi della Corte, che ha letto una prima bozza di questo intervento, fornendomi, come sempre, utili spunti di riflessione. Gli errori e le omissioni sono da attribuire solo a me.

¹ Z. BAUMAN, *Intervista sull'identità* (a cura di B. Vecchi), Roma-Bari, 2003, p. 31.

corti che intendono avviare un dialogo con la CGUE e con le altre corti degli Stati membri.²

Torno a Bauman per una breve citazione: “[l]a voglia di identità nasce da un desiderio di sicurezza, esso stesso un sentimento ambiguo”. Se lasciato “fluttuare all’interno di uno spazio dai contorni indefiniti [...] diventa sul lungo periodo una condizione sfibrante e ansiogena”. Nel richiamare il disorientamento e la solitudine che accompagnano l’assenza di un’identità, si profila l’inadeguatezza degli stati nel creare certezze e vincoli di solidarietà e si insinua una critica del ‘patriottismo costituzionale’ teorizzato da Habermas.

Non intendo addentrarmi in questa disputa teorica, se non per dire che i valori comuni di cui noi, come giudici, discutiamo, dovrebbero essere il fondamento di un patriottismo costituzionale europeo, proprio perché condivisi e posti all’origine di un patto comune. Vincoli di appartenenza, dunque, e anche vincoli di lealtà e fiducia.

Prendo le mosse dalle Conclusioni dell’Avvocato generale Emiliou (AG) in un caso recente³.

La Corte costituzionale lettone chiede, con un rinvio pregiudiziale, se sia compatibile con il diritto UE – in particolare con gli articoli 49 e 56 TFUE e con l’art. 16 della CDFUE – una legge nazionale in cui si prevede sia adottata la sola lingua lettone in programmi di studio offerti da istituti di istruzione superiore nel campo dell’economia e del diritto. Ciò potrebbe implicare una restrizione della libertà di stabilimento per gli istituti stranieri che, a causa di questa barriera linguistica, sceglierebbero di non insediarsi in Lettonia.

L’AG afferma, in modo forse volutamente provocatorio, che la CGUE non ha ancora sufficientemente approfondito la nozione di identità nazionale,⁴

² K. LENAERTS, *On judicial independence and the quest for national, supranational and transnational justice*, in G. Selnik et al. (a cura di), *The art of judicial reasoning*, Berlino, 2019, p. 173.

³ AVVOCATO GENERALE, conclusioni dell’8 marzo 2022, [Boriss Cilevičs e a. contro Latvijas Republikas Saeima](#), in causa C- 391/20, EU:C:2022:166.

⁴ Punto 82: “[a]d oggi, la Corte non ha approfondito la nozione di «identità nazionale», né la natura o la portata della «clausola d’identità nazionale» di cui all’articolo 4, paragrafo 2, TUE. Tuttavia, alla luce del suo tenore letterale, e tenuto conto delle cause finora decise dalla Corte, taluni aspetti (o, addirittura, taluni limiti intrinseci) dell’articolo 4, paragrafo 2, TUE meritano di essere sottolineati”.

proprio perché rientra nella discrezionalità degli Stati membri riempire di contenuti quello che può apparire un concetto astratto. Ma – avverte l’AG – questa discrezionalità deve misurarsi con il principio di proporzionalità e dunque non può essere illimitata. Il diritto UE può offrire al giudice nazionale elementi di bilanciamento con il quadro costituzionale europeo e in particolare con l’art. 4, paragrafo 2, TUE. Questa norma non deve divenire “una clausola di esonero totale troppo agevole dalle norme e dai principî dei trattati dell’Unione”. L’obbligo dell’Unione di “rispettare” l’identità nazionale “non può equivalere a un diritto dello Stato membro di ignorare a suo piacimento il diritto dell’Unione”⁵.

2. La lingua e l’identità

In anni risalenti la Corte costituzionale italiana ha riconosciuto che la lingua è “elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori” (sentenza n. 62 del 1992), “elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare” (sentenza n. 15 del 1996). C’è dunque una strada aperta per valorizzare elementi identitari che, pur nel rispetto delle minoranze linguistiche, che la Corte ha sempre valorizzato, non interseca i valori europei.

Se guardiamo alla forza della lingua parlata dalle corti costituzionali, quando sono in gioco valori identitari, ci accorgiamo che essa diviene espressione diretta del rapporto più o meno collaborativo che si intende stringere con la CGUE.

Ho sostenuto in sede accademica che una ‘conversazione collaborativa’ fra corti costituzionali e CGUE si svolge adottando ‘parole comuni’, dunque rifuggendo da ogni enfasi su chi pronuncia la prima o l’ultima parola.⁶

⁵ Punto 86.

⁶ S. SCIARRA, *First and last word: can constitutional courts and the Court of Justice of the EU speak common words?*, in EUROJUS, 2022, su <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/here-3.pdf>.

L'indipendenza, quale valore comune, è una pre-condizione per l'avvio della conversazione.

Le corti costituzionali – come quella italiana – attive all'interno di ordinamenti democratici rispettosi dello stato di diritto, devono contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea fornendo esempi di razionalità ed equilibrio nell'argomentazione, senza cedere a una deferenza acritica nei confronti della CGUE e tuttavia avendo ben chiaro che l'obiettivo comune prioritario consiste nella permanente adesione ai valori fondanti dell'Unione.

Cito brevemente a questo proposito due decisioni recenti della CGUE, che mi consentono anche di porre qualche domanda ai nostri ospiti e interlocutori.

La prima è la sentenza *Repubblika*, redatta dal giudice Rossi. A seguito di un rinvio pregiudiziale riferito a disposizioni della Costituzione maltese sui criteri di nomina dei giudici, la Corte afferma che dall'articolo 2 TUE discendono valori comuni, fra cui lo stato di diritto, caratteristici di una società in cui opera una giustizia indipendente. Da ciò si fa discendere la fiducia reciproca fra gli Stati membri “e segnatamente [fra] i loro giudici”. Pertanto, il rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE è condizione per il godimento di tutti i diritti sanciti dai Trattati, da cui gli Stati membri non possono discostarsi “in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'art. 19 TUE”⁷.

In un contributo accademico la professoressa Rossi ha chiarito che i valori di cui all'art. 2 TUE, da intendersi quali principî costituzionali dell'Unione, sono vincolanti per le istituzioni e per gli Stati membri. Essi sono riconducibili essenzialmente ai criteri di Copenaghen e condizionano l'adesione all'UE. Come tali sono giustiziabili e si pongono su un piano distinto dalla procedura di controllo di cui all'art. 7⁸.

⁷ CGUE, sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, in causa C-896/19, EU:C:2021:311, punti 62 e 63.

⁸ L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'art. 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 2020, IV ss.

A queste conclusioni si giunge sulla scorta di una giurisprudenza assai innovativa della CGUE che prende le mosse da un noto caso promosso da un'associazione di giudici portoghesi, in cui per la prima volta la CGUE legge congiuntamente l'art. 2 e l'art. 19 TUE, per sostenere che quest'ultimo "concretizza il valore dello stato di diritto affermato all'art. 2 TUE" e lo collega in via sistematica all'art. 47 della Carta. Il riferimento all'art. 267 TFUE conferma, inoltre, che gli organi giurisdizionali nazionali convergono con la CGUE nel garantire un diffuso controllo all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁹.

Voglio sottolineare, ancora una volta, il linguaggio adoperato dalla Corte: concretezza di un valore significa immanenza dello stesso e dunque sua traduzione in strumenti di tutela sia politici sia giurisdizionali. Su quella decisione si è innestata una lunga serie di pronunce molto complesse che, a differenza del caso maltese, hanno affrontato situazioni di crisi 'sistemica' di alcuni sistemi giudiziari, prendendo, ancora una volta, le mosse dall'indipendenza quale valore comune.

3. Gli altri valori e il principio del primato

Stabilito che non sono consentite deviazioni dallo stato di diritto, resta da chiarire quanto questa interpretazione possa dilatarsi fino a includere altri valori che allo stato di diritto fanno da cornice, poiché sono anch'essi posti a fondamento delle democrazie. Fra questi, il principio di non discriminazione, la parità di trattamento, la ragionevolezza delle regole che sovrintendono alla piena inclusione dei cittadini europei e di quanti legalmente risiedono nell'UE.

La domanda è: si può andare oltre i criteri di Copenaghen per affermare che l'identità nazionale non può costituire un limite al raggiungimento di comuni obiettivi di solidarietà nell'UE? Si può aprire una via a una

⁹ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, [Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas](#), in causa C-64/16, par. 32 e 35, EU:C:2018:117.

interpretazione estensiva di quei criteri o aggiungerne altri, alla luce dei contributi che provengono dalle corti costituzionali nazionali? Serve, per procedere in questa direzione, uno sforzo congiunto delle istituzioni europee?

Torna ciclicamente la proposta di un'Europa a doppia velocità per spingere in avanti iniziative legislative necessarie, che possano anche servire ad alleggerire – si consenta questa espressione – le responsabilità della CGUE. Anche su questo punto può essere utile soffermarsi, partendo dal valore comune dell'indipendenza¹⁰.

Sui ricorsi di annullamento proposti dalla Repubblica slovacca e dall'Ungheria contro la decisione del Consiglio che, in considerazione dell'eccezionalità dei flussi migratori aveva stabilito misure temporanee a carattere non legislativo per rispondere all'emergenza a favore di Italia e Grecia, la CGUE ha affermato, respingendo i ricorsi, che si trattava di misure complementari alla politica comune di asilo e che erano stati comunque rispettati i principî di certezza del diritto e chiarezza normativa¹¹.

Questo sembra un buon esempio di solidarietà imposta agli stati, a favore di soggetti richiedenti asilo e bisognosi di protezione internazionale, un caso in cui si deve escludere che una riserva di identità nazionale possa prevalere.

E tuttavia non basta. Per affermare quella solidarietà serve rafforzare l'intervento del legislatore europeo.

Nella drammatica nuova emergenza creatasi a seguito dell'arrivo dei profughi ucraini, in fuga dalla guerra, si è data applicazione per la prima volta, con una Decisione del Consiglio europeo, alla Direttiva 2001/55/CE¹². Quella solidarietà già prefigurata molti anni prima nel diritto europeo secondario, ha preso corpo in una scelta legislativa concreta.

¹⁰ G. AMATO, *Le identità nazionali nell'Unione europea*, Lezione 'Cesare Alfieri', Firenze, 2018

¹¹ CGUE, sentenza del 6 settembre 2017, [Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea](#), in cause C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631.

¹² DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2022/382 DEL CONSIGLIO, del 4 marzo 2022, [che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea](#).

L'altro caso recente che vorrei citare, per proseguire nel confronto con i nostri ospiti, riguarda la Romania. In *RS*¹³, la CGUE contrasta la decisione della Corte costituzionale rumena che, invocando l'identità nazionale, rivendica solo a sé l'interpretazione di una disposizione relativa all'istituzione di una sezione specializzata del PM.

Il primato del diritto UE è contestato perché la Decisione 2006/928/CE, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania nella riforma giudiziaria e nella lotta alla corruzione, e le Relazioni che la implementano, non sarebbero norme di diritto UE e pertanto non consentirebbero al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni ritenute con esse in contrasto.

In due opinioni dissenzienti si chiarisce la natura giuridica delle Decisioni, atti vincolanti nella loro interezza, perfino negli allegati annessi, in cui si indicano i *benchmarks* che la Romania deve applicare per garantire appieno i valori dello stato di diritto e della indipendenza dei giudici¹⁴. Dissenso e indipendenza: altro aspetto cruciale da non trascurare.

Il punto sottolineato nelle due opinioni è tutt'altro che pedante, perché induce a riflettere sulla latitudine degli inadempimenti degli Stati membri, secondo parametri sempre più minuziosi di analisi e valutazione delle misure legislative in potenziale contrasto con il diritto dell'Unione.

Di grande interesse, a questo riguardo, è la terza edizione del “*Rapporto sullo stato di diritto*” pubblicato dalla Commissione, questa volta con specifiche raccomandazioni agli Stati membri¹⁵. Il capitolo relativo al bilanciamento fra i poteri istituzionali espressamente richiama il ruolo delle corti costituzionali e di autorità indipendenti che operano per la difesa dei diritti umani. Anche il Consiglio d'Europa ha contribuito alla redazione del rapporto, facendo

¹³ CGUE, sentenza del 22 febbraio 2022, *RS*, in causa C-430/21, EU:C:2022:99.

¹⁴ La Decisione della Corte costituzionale rumena n. 390, dell'8 giugno 2021 è disponibile in lingua inglese all'indirizzo <https://www.ccr.ro/en/admission-decisions/>. Non sono reperibili nel sito in lingua inglese le Opinioni dissenzienti.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *The rule of law situation in the European Union. 2022 Rule of Law Report*, COM (2022) 500 final, 13 luglio 2022.

confluire in questo documento una lunga esperienza nell'individuazione di indicatori¹⁶.

Ma torniamo alla sentenza *RS* e ad alcuni passaggi che meritano particolare attenzione e favoriscono un utile confronto.

Nel richiamare, ancora una volta, gli articoli 2 e 19 TUE, seguendo questo fortunato abbinamento, la CGUE sostiene che essi non impongono un “modello costituzionale preciso”, poiché essi vanno sistematicamente interpretati in assonanza con l'art. 4, paragrafo 2, TUE, che rispetta le identità nazionali e soprattutto l'indipendenza dei giudici.

Tuttavia, disposizioni nazionali “quand'anche di rango costituzionale”¹⁷ non possono pregiudicare il primato del diritto dell'Unione, la sua unità ed efficacia, nel rispetto del principio di eguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. In presenza di una Decisione, quale è quella indirizzata alla Romania, con contenuti chiari e precisi, i giudici nazionali devono disapplicare le disposizioni contrastanti, per non compromettere il principio di cooperazione di cui all'art. 267 TFUE. L'esito di eventuali eccezioni di incostituzionalità potrebbe essere quello di dissuadere i giudici nazionali dai loro precisi doveri di giudici europei¹⁸.

È ampio il ventaglio delle norme dei Trattati cui fare riferimento per fornire linee guida non confutabili ai giudici nazionali: l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 2 e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'art. 267 TFUE, nonché con il principio del primato del diritto dell'Unione.

¹⁶ *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. A democratic Renewal for Europe*, REPORT BY THE SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, CoE Publications, May 2021; *Moving forward 2022*, ANNUAL REPORT OF THE SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, CoE Publications, April 2022.

¹⁷ Par. 51 e par. 65

¹⁸ CGUE, sentenza del 21 dicembre 2021, [Euro Box Promotion e altri \(Procedimento penale a carico di PM e altri\)](#), in cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, EU:C:2021:1034, in cui la Corte aveva indicato il contrasto con il diritto europeo delle decisioni della Corte costituzionale rumena, se nell'attuazione delle stesse si fosse dato luogo, in collegamento con le disposizioni nazionali, a un rischio sistemico di non punibilità. Il primato del diritto europeo implica che i giudici nazionali devono disapplicare una decisione di una corte costituzionale che si pone in contrasto con il diritto dell'Unione, senza correre il rischio di sanzioni in sede disciplinare.

Questa combinazione di norme e principi osta a una normativa o a una prassi nazionale da cui si deduce che i giudici ordinari non sono – diversamente dalla prospettiva ben delineata dalla CGUE, in cui domina il rispetto del principio del primato del diritto europeo – “competenti a esaminare la conformità al diritto dell’Unione di una normativa nazionale che la Corte costituzionale di tale Stato membro ha dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale, che impone il rispetto del principio del primato del diritto dell’Unione”¹⁹.

Credo che questa decisione confermi quanto ho provato a suggerire prima: la ricerca di un linguaggio comune che nasca dall’interpretazione uniforme del diritto europeo, marginalizza il dilemma, in sé divisivo, proprio perché competitivo, fra prima e ultima parola e pone in primo piano il valore comune dell’indipendenza.

La lingua parlata dalle corti nazionali non compromette l’identità della lingua europea, che tiene insieme – quasi fosse essa stessa una lingua madre – le corti europee intese quale comunità unitaria. L’indipendenza è canale di accesso a quel linguaggio comune, presupposto per raggiungere obiettivi condivisi.

Si può, a questo riguardo, richiamare la duplice dimensione dell’indipendenza, che nell’elaborazione della CGUE è insieme ‘interna’ ed ‘esterna’, la prima orientata a salvaguardare la piena autonomia degli organi giurisdizionali, la seconda più connessa con la funzione di imparzialità²⁰.

In una recente decisione la Corte costituzionale italiana cita, unitamente ad altre sentenze, anche *RS*, proprio per avvalorare il connubio fra l’art. 4, paragrafi 2 e 3 TUE con l’art. 267 TFUE e per ribadire che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto

¹⁹ Par 78. Si veda anche CGUE, sentenza del 16 luglio 2020, *OC e altri c. Banca d’Italia e altri*, in causa C-686/18, EU:C:2020:567, par 30-33 in cui la Corte si pronuncia su una domanda di rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, dopo che si era già pronunciata la Corte costituzionale.

²⁰ G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino e M. Bassini (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019, p. 52 ss.

europeo viola il principio di eguaglianza fra gli Stati membri e incrina la leale cooperazione fra gli stessi²¹.

Il principio del primato del diritto europeo, nel definire diritti e obblighi delle corti nazionali intese come un unico insieme, è richiamato dalla Corte costituzionale per confermare che quel sistema coeso non entra in alcun modo in conflitto con il sindacato accentrato di costituzionalità (art. 134 Cost). Quest'ultimo "confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate", proprio perché si raccorda con un "meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo"²².

Non serve dunque evocare gerarchie tra fonti europee e costituzioni nazionali, se è unitaria la convergenza verso una massimizzazione delle tutele, quando si discute di diritti e principi fondamentali, nello schema della convergenza delle tutele. Torna il valore comune dell'indipendenza delle corti che una tale convergenza perseguono²³.

Non è conciliante, al contrario, il tono della Corte costituzionale polacca in risposta a una decisione della CGUE, che aveva individuato misure atte a preservare l'indipendenza del sistema giudiziario, per evitare il contrasto con l'art. 19 TUE²⁴. Non solo si ritengono tali misure incompatibili con la costituzione polacca; si afferma anche che le decisioni della CGUE hanno un carattere ibrido e non devono ritenersi vincolanti, anche perché, in forza dell'art. 87, comma 1, della Costituzione, l'ordinamento polacco si fonda su una

²¹ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 8 febbraio 2022, n. 67](#), IT:COST:2022:67, punto 10.2 del *Considerato in diritto*, in cui si cita RS par. 88. La Corte cita la sua giurisprudenza, in particolare le due ordinanze del [18 novembre 2021, n. 116](#), IT:COST:2021:116, del [18 novembre 2021, n. 117](#) IT:COST:2021:117, e del [30 luglio 2020, 182](#), *cit.*, per ribadire una risalente pratica collaborativa nel ricorso alla procedura di rinvio pregiudiziale.

²² CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza dell'8 febbraio 2022, n. 67](#), *cit.*, punto 11 del *Considerato in diritto*.

²³ Su indipendenza e controllo effettuato dal PM nell'adozione di un mandato d'arresto europeo si vedano le Conclusioni dell'AVVOCATO GENERALE PITRUZZELLA, 21 gennaio 2020, [HK](#), in causa C- 746/18, EU:C:2020:18, punti 100 ss.

²⁴ CGUE, sentenza 15 luglio 2021, [Commissione europea c. Repubblica di Polonia](#), in causa C-791/19, EU:C:2021:596. Questa decisione fa seguito a un'azione per inadempimento promossa dalla Commissione, per contrasto con l'art. 19 paragrafo 1, secondo comma TUE, delle disposizioni in materia di provvedimenti disciplinari nei confronti di giudici che avviavano domande di rinvio pregiudiziale, così violando l'art. 267, secondo e terzo comma TFUE. Nonostante una lettera formale della Commissione che contestava queste misure, la Polonia ha negato che vi fosse violazione del diritto dell'Unione.

gerarchia di fonti che vede i Trattati europei occupare una posizione “inferiore” rispetto alla Costituzione, assimilabili a qualunque altro accordo internazionale ratificato dalla Polonia²⁵. La stessa Corte polacca, sempre in tema di indipendenza del sistema giudiziario, ha, con toni ugualmente non concilianti, minacciato di contestare la definizione di “*tribunal established by law*” di cui all’art. 6, paragrafo 1, CEDU²⁶.

Riguarda tutti noi, come cittadini europei oltre che come giudici, l’esito di questa contesa. Per questo le tecniche di salvaguardia dello stato di diritto devono essere sempre più condivise.

Le corpose sentenze della CGUE che si occupano delle misure di condizionalità per l’accesso di Polonia e Ungheria ai fondi europei si segnalano per una coerenza stringente²⁷.

Il rispetto delle sentenze della CGUE si impone quale prima condizione per accedere ad aiuti economici erogati sulla scorta di un bilancio obiettivo e trasparente. La difesa degli strumenti contabili è tutt’altro che marginale, se si pensa al complesso processo democratico che precede la stesura del bilancio europeo.

Ma possono queste condizionalità essere modulate o riformulate alla luce di altre emergenze, quale il massiccio arrivo di profughi in fuga dalla guerra? Sono quelle condizionalità altra cosa dal sostegno ai profughi? Torna in primo piano la discrezionalità politica del legislatore europeo e il corretto bilanciamento fra istituzioni europee²⁸.

²⁵ Comunicato stampa a seguito della decisione della Corte costituzionale polacca, Ref. No. K 3/21, punto 22. <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

²⁶ K 7/21 del 10 Marzo 2022.

²⁷ CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, in causa C-156/21, EU:C:2021:97, punti 110-111 e 124; CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, in causa C-157/21, EU:C:2021:98, punto 359. In tema, B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, p. 172 ss.; C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto e conti*, 2022.

²⁸ Il 28 agosto 2022 quattro organizzazioni europee di giudici hanno presentato ricorso per annullamento (art. 263 TFUE) alla CGUE contro il Consiglio dell’UE per la sua decisione di sbloccare i fondi per la ripresa e la resilienza per la Polonia.

4. Conclusioni

Provo a trarre alcune conclusioni.

L'indipendenza dei giudici all'interno della comunità delle corti dell'Unione si caratterizza sempre più quale valore trasversale e fondante dello stato di diritto europeo.

Per sostenere l'instancabile attività della Corte di Lussemburgo potrebbe rivelarsi utile rafforzare ancora di più la rete delle corti costituzionali europee.

La circolazione di decisioni di rilievo europeo, ora anche attraverso una più stretta collaborazione fra gli apparati amministrativi e di ricerca, voluta dal Presidente Lenaerts, si rivela sempre più necessaria.

Nel Rapporto sullo stato di diritto prima citato, fra gli *stakeholders* consultati, si indica anche la Conferenza delle corti costituzionali europee.

Mi chiedo se questo è il momento di rendere ancora più incisivo il loro intervento, attraverso una diffusione mediatica più attenta delle loro prese di posizione, ben oltre la mera ritualità di incontri periodici.

Seguendo criteri obiettivi e trasparenti, serve segnalare il comportamento di corti costituzionali virtuose, in aree anche diverse dal rispetto dello stato di diritto, poiché il corpo del diritto europeo nella sua interezza – si pensi ai diritti sociali, alla difesa dell'ambiente e dell'ecosistema – contribuisce a rafforzare le democrazie, dando voce alle attese dei cittadini.

Le Raccomandazioni allegate al “*Rapporto sullo stato di diritto*” si collegano al metodo adottato nelle procedure del Semestre europeo, un metodo volto a creare emulazione fra gli Stati membri e a segnalare all'intera comunità internazionale la marginalizzazione degli Stati che deviano e si chiamano fuori da un contesto democratico.

Ma questo potrebbe non bastare.

Cosa fare a fronte di ‘crisi sistemiche’ dello stato di diritto? Come prevenire i pericoli che possono insidiare l’indipendenza dei giudici? Può il sistema delle condizionalità, affiancato a quello delle sanzioni nei confronti degli Stati, servire a correggere ogni distorsione?

Nell’evocare, in apertura di questo intervento, l’indipendenza quale valore comune ho inteso proporre che esso è valore prioritario, proprio perché presupposto dell’eguaglianza fra gli Stati membri e preconditione per garantire “una tutela giurisdizionale effettiva” (art. 19, paragrafo 2, TUE). Come tale è funzionale alla cooperazione fra corti che regge l’impianto dell’art. 267 TFUE.

L’indipendenza concorre a creare l’identità nazionale quale fondamento della ‘struttura costituzionale’ di cui parla l’art 4, paragrafo 2, TUE. La CGUE, con le sue decisioni, sta gradualmente tratteggiando i contorni dell’indipendenza quale valore costituzionale europeo. In questo percorso le corti costituzionali nazionali devono agire in sintonia sempre più stretta.

