

**Lo stato di diritto nell'Unione europea: le situazioni nazionali di più grave  
violazione dell'indipendenza della magistratura e i possibili effetti sui finanziamenti  
del Recovery fund tra poteri della Commissione e controllo del Parlamento Ue**

di

**Vincenzo De Michele**

**SOMMARIO**

**1. Diogene e il Parlamento europeo: alla ricerca dello stato di diritto e del diritto alla democrazia e alla trasparenza dell'azione della Commissione nell'Unione. - 2. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione dopo i casi Germania, Ungheria e Polonia. - 3. La risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sullo stato di diritto nell'Unione e i suoi effetti sul contenzioso contro la Polonia. - 4. La possibile violazione dello stato di diritto nell'Unione da parte dell'Italia: il caso del Consiglio di Stato che si rifiuta di applicare le sentenze della Corte di giustizia in materia di appalti e della carenza di un rimedio interno effettivo contro la flagrante violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato. - 5. La violazione dello stato di diritto nell'Unione da parte dell'Italia: il caso scandaloso del mancato riconoscimento dei diritti e delle tutele nei confronti della magistratura onoraria.**

**1. Diogene e il Parlamento europeo: alla ricerca dello stato di diritto e del diritto alla democrazia e alla trasparenza dell'azione della Commissione nell'Unione.**

Alessandro Magno soleva dire che, se non fosse stato Alessandro, avrebbe voluto essere Diogene di Sinope, il filosofo della lanterna, detto il Cinico, alla ricerca della verità nella *polis* greca.

A distanza di quasi 2.500 anni, giurista europeo amante della tutela dei diritti fondamentali e della nomofilachia della Corte di giustizia e della Cassazione comunitariamente orientata, vaccinato con green pass e in attesa della terza dose per meglio garantire la mia salute e quella degli altri dalla terribile pandemia che avremmo potuto evitare o limitare, mi immedesimo temporaneamente nella figura del filosofo greco, per cercare la verità sullo stato dell'Unione, sullo stato di diritto e sul diritto alla democrazia nell'Europa comunitaria e alla trasparenza dell'azione della Commissione europea nella *polis* dell'Unione.

La problematica dello stato dell'Unione, dello stato di diritto e del diritto alla democrazia partecipativa anche dei cittadini europei dei 27 Stati membri ha trovato un recentissimo punto di non ritorno nella decisione del Parlamento europeo di attivare nei confronti della Commissione

Ue la procedura prevista dagli artt.263 e 265 del TFUE per la mancata applicazione del **Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020**, su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione (il **“Regolamento di condizionalità”**), introdotto in particolare, ma non esclusivamente, per gestire i fondi del *Next generation Eu* disciplinati dal **Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020**, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per il sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

In base al considerando 8 del Regolamento di condizionalità, quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese, appunto, le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per la ripresa istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, **il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria**, sanciti nell'art.317 del TFUE.

Cardine dello stato di diritto secondo il Parlamento europeo e il Consiglio è che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura andrebbero sempre garantite e i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale dovrebbero essere in grado di svolgere correttamente la loro funzione. La magistratura e i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale dovrebbero disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti e di procedure che consentano loro di agire in modo efficace e rispettando pienamente il diritto a un processo equo, compreso il rispetto dei diritti della difesa. Le sentenze definitive dovrebbero trovare effettiva esecuzione. **Tali condizioni sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione** (Regolamento di condizionalità, considerando 9).

**L'indipendenza della magistratura presuppone** in particolare **che**, sia a norma delle disposizioni pertinenti quanto nella pratica, **l'organo giurisdizionale interessato possa svolgere le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcun altro organo e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, restando pertanto al riparo da interventi o pressioni dall'esterno tali da compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e da influenzare le loro decisioni**. Le garanzie di indipendenza e di imparzialità richiedono l'esistenza di disposizioni, specialmente per quanto riguarda la composizione dell'organo nonché la nomina, la durata delle

funzioni, le cause di ricasazione e revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (Regolamento di condizionalità, considerando 10).

Il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell'Unione ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il corretto funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido (Regolamento di condizionalità, considerando 11).

L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, impone agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio dell'Unione. L'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto e presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti. Preservare l'indipendenza di detti organi è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali. Ciò vale segnatamente per il controllo giurisdizionale della regolarità degli atti, dei contratti o di altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell'ambito di procedure di appalto pubblico ove è parimenti possibile adire detti organi (Regolamento di condizionalità, considerando 12).

**Il Regolamento di condizionalità all'art.3** individua come indicative di **violazioni dei principi dello Stato di diritto** le seguenti situazioni:

- a) le **minacce all'indipendenza della magistratura**;
- b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse;
- c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Il Regolamento di condizionalità all'art.4, paragrafo 1, dispone che sono adottate opportune misure qualora siano accertate dalla Commissione europea, ai sensi dell'art.6 dello stesso Regolamento, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Tali misure sono individuate dall'art.5, paragrafo 1, dello stesso Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 e sono le seguenti alla lettera b), quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in regime di gestione concorrente con gli Stati membri, come nel caso dei programmi del Next generation Eu o Recovery fund, ai sensi dell'art.62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio («regolamento finanziario»):

- sospensione dell'approvazione di uno o più programmi o una modifica di detta sospensione;
- sospensione degli impegni;
- riduzione degli impegni, anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso altri programmi di spesa;
- riduzione dei prefinanziamenti;
- interruzione dei termini di pagamento;
- sospensione dei pagamenti.

Pertanto, il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 con la procedura disciplinata dall'art.6 permette alla Commissione europea di sospendere i pagamenti provenienti dal bilancio comunitario agli Stati membri in cui lo stato di diritto è minacciato.

Sulla base del Regolamento di condizionalità, il **Presidente del Parlamento europeo David Sassoli** ha chiesto con **lettera del 20 ottobre 2021** al servizio giuridico dell'Istituzione da lui presieduta di proporre **un ricorso per carenza ai sensi dell'art.265 TFUE nei confronti della Commissione Ue** per mancata applicazione del regolamento di condizionalità, in quanto la Commissione non fa scattare l'applicazione dell'art.6, paragrafo 1, del regolamento di condizionalità prima del 2 novembre 2021 rispetto alle violazioni dello stato di diritto commesse da Ungheria e Polonia.

Il Presidente Sassoli nella lettera del 20 ottobre 2021 ha precisato che *«considerando che si terrà debito conto delle circostanze altamente politiche che circondano il presente caso e nel contesto di una situazione in evoluzione, in particolare per quanto riguarda le sentenze pendenti della Corte nei ricorsi di annullamento del regolamento di condizionalità proposti da Ungheria e Polonia, ma anche alla luce delle preannunciate azioni da intraprendere da parte della Commissione, si propone che l'azione del Parlamento sia trattenuta o trattenuta o ritirata, solo nella misura in cui la Commissione avvii formalmente la procedura prevista dal Regolamento di condizionalità inviando una comunicazione scritta ad uno o più Stato(i) membro(i) ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento prima del termine per proporre un'azione o successivamente, a seconda dei casi.»*.

Per il Presidente Sassoli nella comunicazione con la stampa contestuale con l'avvio della procedura contro la Commissione Ue, *«gli Stati dell'UE che violano lo stato di diritto non dovrebbero ricevere i fondi comunitari. L'anno scorso il Parlamento ha lottato duramente per la creazione di un meccanismo che garantisca questo principio. Tuttavia, finora la Commissione europea è stata riluttante a metterlo in pratica. L'Unione europea è una comunità fondata sui principi della democrazia e dello stato di diritto. Se questi sono minacciati in uno stato membro, l'UE deve agire per proteggerli.»*.

L'azione contro la Commissione europea era stata già preannunciata dalla **Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021** sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo alla condizionalità (2021/2711(RSP)), come reazione a due giudizi proposti davanti alla Corte di giustizia dall'Ungheria e dalla Polonia.

\*\*\*\*\*

## **2. La situazione dello stato di diritto nell'Unione dopo i casi Germania, Ungheria e Polonia**

Una delle principali motivazioni dei fautori della Brexit era fondata sulla necessità che i giudici britannici non fossero più assoggettati alla primazia del diritto dell'Unione, assicurata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Con la Brexit lo stato di diritto nell'Unione, fondato sulla primazia del diritto comunitario e sulla indipendenza e imparzialità dei giudici nazionali nell'applicarlo negli ordinamenti nazionali sulla base dello straordinario strumento processuali del rinvio pregiudiziale ex art.267 TFUE nel

dialogo diretto con la Corte di giustizia, ha cominciato a vacillare pesantemente per responsabilità della Corte costituzionale tedesca.

Infatti, nella sentenza del 6 maggio 2020 in merito alla legittimità del Piano di acquisti di titoli di debito pubblico (PSPP) da parte della Bce, la Corte costituzionale federale Bundesverfassungsgericht (in prosieguo: il «BVerfG») nella causa Weiss (2 BvR 859/15) ha dichiarato, tra l'altro, che una sentenza della Corte di giustizia era viziata da eccesso di potere, e inapplicabile in Germania, cioè la sentenza Weiss e a. della Corte Ue<sup>1</sup> nonché varie decisioni della Banca centrale europea relative al programma di acquisto del settore pubblico per il 2015.

Come giustamente sottolineato dall'avvocato generale Tanchev nelle conclusioni scritte del 17 dicembre 2020 nella causa C-824/18 (EU:C:2020:1053) al punto 81, anziché mettere a repentaglio l'intero sistema della comunità dell'Unione basata sullo Stato di diritto e adottare un siffatto approccio inedito, il BVerfG avrebbe potuto spiegare ciò che, a suo avviso, era criticabile nella giurisprudenza della Corte di giustizia e avrebbe potuto poi effettuare un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte Ue, così sintetizzando al punto 84 delle citate conclusioni lo stato dell'arte sul rapporto tra diritto dell'Unione e diritto nazionale: *«Secondo i Trattati, che sono il «contratto» degli Stati membri, l'ultima istanza nel diritto dell'Unione è la Corte di giustizia. Ciò risulta chiaramente dall'articolo 19 TUE e dall'articolo 267 TFUE. Inoltre, in forza dell'articolo 344 TFUE, gli Stati membri si sono anche espressamente impegnati a fare quanto segue: «Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso», Pacta sunt servanda e, pertanto, semplicemente non spetta al BVerfG, né esso è competente, a pronunciarsi nel modo in cui lo ha fatto nella sentenza Weiss. Nessun giudice nazionale è autorizzato dai Trattati a scavalcare una sentenza della Corte, altrimenti il diritto dell'Unione non sarebbe applicato in maniera uniforme o efficace in tutti i 27 Stati membri e l'intero fondamento normativo dell'Unione sarebbe messo in discussione. Qualora un giudice costituzionale nazionale ritenga che un atto dell'Unione o una sentenza della Corte di giustizia sia in contrasto con la sua costituzione, esso non può statuire semplicemente che l'atto o la sentenza è inapplicabile nella sua giurisdizione. Ciò che può fare è cercare di porre rimedio a tale situazione inducendo il governo del paese in questione a modificare la costituzione, tentando di modificare la norma giuridica dell'Unione interessata agendo attraverso il processo politico dell'Unione o, se del caso, recedendo dall'Unione.*

---

<sup>1</sup> Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, sentenza 11 dicembre 2018, Weiss e a., C-493/17, EU:C:2018:1000.

*Questo è l'unico modo per garantire l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione che essi hanno creato.».*

Per quanto riguarda l'**Ungheria**, il **12 settembre 2018** il **Parlamento europeo** ha adottato una **Risoluzione**, su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)).

La Risoluzione del 12 settembre 2018 del Parlamento europeo si fonda sulle risultanze della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, che è un organo consultivo del Consiglio d'Europa.

La Commissione di Venezia ha espresso preoccupazione in diverse occasioni in merito al processo di stesura della Costituzione in Ungheria, per quanto riguarda sia la Legge fondamentale, sia le sue modifiche. La Commissione di Venezia ha valutato positivamente il fatto che la Legge fondamentale introduca un ordinamento costituzionale fondato sui principi essenziali della democrazia, dello Stato di diritto e della protezione dei diritti fondamentali e ha riconosciuto gli sforzi profusi per introdurre un ordinamento costituzionale in linea con i valori e le norme democratici europei comuni e per regolamentare i diritti e le libertà fondamentali in conformità degli strumenti internazionali vincolanti. Le critiche riguardavano la mancanza di trasparenza del processo, l'insufficiente coinvolgimento della società civile, la mancanza di una vera consultazione, la messa in pericolo della separazione dei poteri e l'indebolimento del sistema nazionale di bilanciamento dei poteri.

Infatti, dopo il *casus belli* della normativa ungherese contro l'indipendenza della magistratura della Cassazione prontamente censurata dalla Corte Ue<sup>2</sup>, le competenze della Corte costituzionale ungherese sono state limitate a seguito di una riforma costituzionale, anche per quanto riguarda le questioni di bilancio, l'abolizione dell'*actio popularis*, la possibilità per la Corte di fare riferimento alla propria giurisprudenza anteriore al 1° gennaio 2012 e la limitazione della facoltà della Corte di controllare la costituzionalità di eventuali modifiche della Legge fondamentale, eccetto quelle di carattere esclusivamente procedurale. La Commissione di Venezia, nel suo parere sulla Legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale ungherese, del 19 giugno 2012, e nel suo parere sulla Quarta modifica della Legge fondamentale ungherese, del 17 giugno 2013, ha espresso gravi preoccupazioni in merito a tali limitazioni e alla procedura di

---

<sup>2</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 6 novembre 2012, causa C-286/12 Commissione c. Ungheria.

nomina dei giudici e ha formulato raccomandazioni in cui invitava le autorità ungheresi a garantire i necessari pesi e contrappesi. Nei suoi pareri, la Commissione di Venezia ha altresì individuato una serie di elementi positivi delle riforme, quali le disposizioni sulle garanzie di bilancio, l'esclusione della rielezione per i giudici e l'attribuzione al Commissario per i diritti fondamentali del diritto di avviare procedure di controllo ex post.

La Risoluzione del 12 settembre 2018 del Parlamento europeo ha pertanto avviato la procedura prevista all'art.7 TUE nei confronti dell'Ungheria, che può condurre alla sospensione di alcuni diritti derivanti dall'appartenenza dello Stato membro interessato all'Unione.

Ai sensi dell'art.354, quarto comma, TFUE, che stabilisce le modalità di voto ai fini dell'applicazione dell'articolo 7 TUE, l'adozione da parte del Parlamento della risoluzione di cui trattasi richiede la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono. Applicando il suo regolamento interno, ai sensi del quale per l'approvazione o la rielezione di un testo vengono presi in considerazione soltanto i voti a favore e contro, salvo nei casi in cui i trattati prevedano una maggioranza specifica, il Parlamento ha preso in considerazione, nell'ambito del calcolo dei voti sulla risoluzione di cui trattasi, solo i voti favorevoli e contrari dei suoi membri e ha escluso le astensioni.

Ritenendo che, nel calcolo dei voti espressi, il Parlamento avrebbe dovuto tener conto delle astensioni, l'Ungheria ha proposto, ai sensi dell'art.263 TFUE, ricorso C-650/18 diretto ad ottenere l'annullamento della risoluzione di cui trattasi.

La Corte di giustizia<sup>3</sup> ha respinto il ricorso dell'Ungheria avverso la risoluzione del Parlamento che avvia la procedura volta a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave, da parte di detto Stato membro, dei valori su cui si fonda l'Unione. Secondo la Corte Ue, nel calcolare i voti espressi in occasione dell'adozione della risoluzione stessa, giustamente il Parlamento ha escluso la presa in considerazione delle astensioni.

Dopo aver rammentato che l'art.354, quarto comma, TFUE implica un duplice requisito di maggioranza, ossia che gli atti adottati dal Parlamento a norma dell'art.7, paragrafo 1, TUE devono ottenere, per un verso, l'accordo dei due terzi dei voti espressi e, per altro verso, l'accordo della maggioranza dei membri del Parlamento, la Corte rileva che, in ogni caso, le astensioni sono prese in considerazione per verificare che i voti favorevoli rappresentino la maggioranza dei membri del Parlamento.

---

<sup>3</sup> Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, EU:C:2021:426.

Infine, la Corte ha dichiarato che l'esclusione delle astensioni dal calcolo dei voti espressi, ai sensi dell'art.354, quarto comma, TFUE, non è contraria né al principio di democrazia, né a quello della parità di trattamento, alla luce, in particolare, del fatto che i parlamentari che si sono astenuti in occasione del voto hanno agito con cognizione di causa, essendo stati previamente informati del fatto che le astensioni non sarebbero state prese in considerazione nel calcolo dei voti espressi.

Per quanto riguarda la **Polonia**, emulando la sentenza del BverfG, con ordinanza del 23 settembre 2020 (II DO 52/20) la Sezione disciplinare della Corte suprema polacca, ha dichiarato che una sentenza della Corte di giustizia non era vincolante nell'ordinamento giuridico polacco.

Sulla base di questo precedente, la Polonia ha proposto l'11 marzo 2021 ricorso C-157/21 per l'annullamento integrale del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Nel ricorso la Polonia fa valere che un regolamento adottato sulla base dell'art.322, paragrafo 1, lettera a), TFUE non può prevedere le condizioni di una violazione dei principi rientranti nella nozione dello «Stato di diritto» o autorizzare la Commissione e il Consiglio ad accertare la violazione di tali principi da parte degli Stati membri, e di conseguenza ad adottare, mediante atti esecutivi, misure per la protezione del bilancio dell'Unione. La Polonia afferma, inoltre, che il meccanismo creato non soddisfa le condizioni che deve soddisfare un meccanismo di condizionalità ed è, quindi, un meccanismo di sanzione degli Stati membri per il mancato rispetto dei loro obblighi derivanti dai Trattati. La Repubblica polacca sostiene che, istituendo il meccanismo di controllo del rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri previsto dal regolamento 2020/2092, il legislatore dell'Unione europea ha violato il principio di attribuzione di cui agli artt. 4, paragrafo 1, e 5, paragrafo 2, TUE. Inoltre, la Polonia sostiene che il legislatore ha anche violato l'obbligo di cui all'art.4, paragrafo 2, seconda frase, del TUE, di rispettare le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni destinate a garantire l'integrità territoriale, a mantenere l'ordine pubblico e a proteggere la sicurezza nazionale.

La Polonia asserisce, poi, che il regolamento 2020/2092 istituisce un nuovo meccanismo, non previsto dai trattati, per controllare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri e produce quindi effetti equivalenti a una modifica dei trattati. Poiché lo scopo del meccanismo istituito nel regolamento 2020/2092 coincide con quello della procedura di cui all'art.7 TUE, il

regolamento 2020/2092 elude la procedura stabilita all'art.7 TUE, mettendo in discussione la legittimità dell'esecuzione di tale procedura, e rendendola addirittura priva di oggetto.

La Polonia, infine, sostiene nel ricorso che le disposizioni del regolamento non garantiscono che l'accertamento della violazione del principio dello stato di diritto sia preceduto da una «valutazione qualitativa approfondita», che sia obiettiva, imparziale ed equa, facendo anche notare che la procedura di adozione delle misure di tutela del bilancio dell'Unione discrimina direttamente e inequivocabilmente gli Stati membri più piccoli e medi rispetto a quelli grandi.

Per tutta risposta la Commissione europea il 1° aprile 2021 ha presentato, nell'ambito di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, ricorso C-204/21 diretto a far dichiarare che:

- adottando e mantenendo in vigore l'articolo 42 bis, commi 1 e 2, e l'articolo 55, comma 4, dell'ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych (legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari) del 27 luglio 2001 (Dz. U. di 2001, n° 98, posizione 1070), come modificato da ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali di diritto comune, la legge sulla Corte suprema e alcuni altri leggi), del 20 dicembre 2019 (Dz. U. del 2020, posizione 190, di seguito la “legge modificativa”) (di seguito, congiuntamente, la “legge modificata sui giudici ordinari”), l'articolo 26, comma 3, e l'articolo 29, commi 2 e 3, della ustawa o Sądzie Najwyższym (Legge sulla Corte suprema), dell'8 dicembre 2017 (Dz. U. del 2018, posizione 5), come modificata dalla legge di modifica (di seguito la “legge modificata sulla Corte”), articolo 5, commi 1a e 1b, dell'ustawa - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (legge sull'organizzazione dei tribunali amministrativi), del 25 luglio 2002 (Dz. U. del 2002, posizione 1269), come modificata dalla legge di modifica (di seguito la “Legge modificata sulle tribunali”), nonché l'articolo 8 della legge di modifica, che vieta a qualsiasi giudice nazionale di verificare il rispetto dei requisiti dell'Unione relativi a un tribunale indipendente e imparziale istituito dalla legge in anticipo, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi derivanti dal combinato disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito la "Carta"), alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, nonché ai sensi dell'articolo 267 TFUE e il principio del primato del diritto dell'Unione;

- adottando e mantenendo in vigore l'articolo 26, commi 2 e da 4 a 6, e l'articolo 82, commi da 2 a 5, della legge modificata sulla Corte di Cassazione, nonché l'articolo 10 della legge modificata, che stabilisce la competenza esclusiva del l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Camera di controllo straordinario e affari pubblici) del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) (di seguito "Camera di controllo straordinario e affari pubblici") per esaminare le denunce e le questioni di diritto relative alla mancanza di indipendenza di un tribunale o di un giudice, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi derivanti dal combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché ai sensi dell'articolo 267 TFUE e del principio del primato del diritto dell'Unione;
- adottando e mantenendo in vigore l'articolo 107, comma 1, punti 2 e 3, della legge modificata sui tribunali ordinari e l'articolo 72, comma 1, punti da 1 a 3, della legge modificata sulla Corte di Cassazione, che consente l'esame di rispetto dei requisiti dell'Unione relativi a un tribunale indipendente e imparziale istituito dalla legge per essere qualificato come "reato disciplinare", la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi derivanti dal combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta nonché in virtù dell'articolo 267 TFUE;
- conferendo all'Izba Dyscyplinarna (camera disciplinare) del Sąd Najwyższy (Corte suprema) (di seguito la "sezione disciplinare"), di cui non sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità, di pronunciarsi sui casi che hanno un impatto diretto sullo status e sull'esercizio del funzioni di giudice e giudice ausiliario, quali, da un lato, le richieste di autorizzazione ad aprire procedimenti penali contro giudici e giudici ausiliari o ad arrestarli, nonché, dall'altro, le cause in materia di diritto del lavoro e previdenza sociale riguardante i giudici del Sąd Najwyższy (Corte suprema) e le cause relative al pensionamento di tali giudici, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma TUE;
- adottando e mantenendo in vigore l'articolo 88a della legge modificata sui tribunali ordinari, l'articolo 45, paragrafo 3, della legge modificata sulla Corte suprema e l'articolo 8, paragrafo 2, della legge modificata sui tribunali amministrativi, la Repubblica di Polonia ha violato il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali garantiti dagli articoli 7 e 8, paragrafo 1, della Carta nonché dall'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed e), articolo 6 ( 3) e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al

trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione dei tali dati, e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

Nel giudizio C-204/21 con ordinanza 14 luglio 2021 il vicepresidente della Corte di giustizia, Lars Bay Larsen, ha adottato nei confronti della Repubblica di Polonia, fino alla pronuncia della sentenza che pone fine al procedimento, i seguenti provvedimenti provvisori e urgenti, ordinando:

a) di sospendere, da un lato, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 27, comma 1, comma 1, lettera a, della legge modificata sulla Corte di Cassazione, in forza della quale la sezione disciplinare è competente a pronunciarsi, sia in primo grado solo in secondo grado, sulle richieste di autorizzazione ad aprire procedimenti penali contro giudici o magistrati ausiliari, a metterli in custodia cautelare, ad arrestarli o a costituirli, nonché, dall'altro, gli effetti di decisioni già adottate dalla camera disciplinare sulla base del presente articolo e che autorizzano l'apertura di un procedimento penale contro un giudice o il suo arresto, e di astenersi dal deferire i casi di cui al medesimo articolo ad un giudice che non possiede i requisiti di indipendenza definiti, in particolare, nella sentenza del 19 novembre 2019, AK e altri (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema) (C - 585/18, C - 624/18 e C - 625/18, EU: C: 2019: 982);

b) di sospendere l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 27, comma 1, punti 2 e 3 della legge modificata sulla Corte di Cassazione, in base alla quale la sezione disciplinare è competente a pronunciarsi sulle questioni relative allo stato e alla esercizio delle funzioni di giudice del Sąd Najwyższy (Corte suprema), in particolare sui casi relativi al diritto del lavoro e alla previdenza sociale, nonché sui casi relativi al pensionamento di tali giudici, e ad astenersi dal deferire tali casi a un tribunale che non soddisfa i requisiti di indipendenza definiti, in particolare, nella sentenza del 19 novembre 2019, AK e altri (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C - 624/18 e C - 625/ 18, UE: C: 2019: 982);

c) di sospendere l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 107, comma 1, punti 2 e 3, della legge modificata sul giudice ordinario, nonché dell'articolo 72, comma 1, punti da 1 a 3, della legge modificata sulla Suprema Corte, consentendo di esercitare la responsabilità disciplinare dei giudici per aver esaminato il rispetto dei requisiti di indipendenza e imparzialità di un giudice preliminarmente stabiliti dalla legge ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, comma 1, TUE e Articolo 47 della Carta;

d) di sospendere l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 42 bis, commi 1 e 2, nonché dell'articolo 55, comma 4, della modificata legge sui giudici ordinari, dell'articolo 26, comma 3, nonché dell'articolo 29, commi 2 e 3, della legge modificata sulla Corte suprema, l'articolo 5, commi 1 bis e 1 ter, della legge modificata sui tribunali amministrativi, e l'articolo 8 della legge modificata in quanto vietano ai giudici nazionali di verificare il rispetto dei requisiti dell'Unione in materia di un tribunale indipendente e imparziale preventivamente istituito dalla legge, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta;

e) di sospendere l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 26, commi 2 e da 4 a 6, nonché dell'articolo 82, commi da 2 a 5, della legge modificata sulla Corte di Cassazione e dell'articolo 10 della legge modificata, stabilendo la competenza esclusiva della camera di controllo straordinario e affari pubblici per l'esame delle denunce basate sulla mancanza di indipendenza di un giudice o di un tribunale, e

f) comunicare alla Commissione, al più tardi un mese dopo la notifica dell'ordinanza del 14 luglio 2021, tutte le misure adottate per dare piena attuazione a tale ordinanza.

\*\*\*\*\*

### **3. La risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sullo stato di diritto nell'Unione e gli effetti sul contenzioso contro la Polonia**

La lettera del 20 ottobre 2021 del Presidente Sassoli è la conseguenza di un'azione contro la Commissione europea già preannunciata nella risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2020.

In precedenza, ripetutamente il 22 marzo 2017, il 22 novembre 2017 e il 21 gennaio 2020 in sede di audizione come rappresentante dei *petitioners* italiani è stato chiesto alla Commissione petizioni del Parlamento europeo l'esercizio di un ruolo attivo del Parlamento con le azioni previste dagli artt.263 e 265 TFUE, per sindacare l'inerzia della Commissione nell'avviare e/o concludere le procedure di infrazione contro lo Stato italiano sul precariato pubblico, venendo così meno ai suoi obblighi di custode dei Trattati.

La Commissione europea si è sempre difesa sostenendo di non essere obbligata ad attivare nei confronti degli Stati membri le procedure di infrazione o i ricorsi per inadempimento davanti alla Corte di giustizia anche in caso di flagrante violazione del diritto dell'Unione, avendo avuto dalla Corte Ue il riconoscimento della piena discrezionalità dell'azione.

Il Parlamento europeo si era già mosso nel 2018 per censurare il comportamento della Commissione sulla incredibile vicenda della sede EMA, l'Agenzia europea del farmaco, che ha avuto implicazioni negative non solo per l'Italia che ha perso ingiustamente l'unica candidatura legittima che era quella di Milano a causa di un sorteggio, ma per l'intera Unione per l'incapacità di una risposta rapida ed efficace alla pandemia del covid-19 a causa dei ritardi di allestimento della sede di Amsterdam.

L'avvocato generale Bobek nelle conclusioni scritte del 6 ottobre 2021 nelle cause riunite C-106/19 e C-232/19 sulla vicenda della nuova sede EMA individuata in quella di Amsterdam dopo sorteggio con Milano sulla base di una procedura legislativa ordinaria che ha portato all'adozione del regolamento 2018/1718, ha proposto il rigetto dei ricorsi della Repubblica italiana (C-106/19) e del Comune di Milano (C-232/19) contro Consiglio e Parlamento europeo avverso il predetto regolamento per incompetenza della Corte di giustizia, in quanto la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sulla sede di un'agenzia, che non rientra nell'ambito di applicazione dell'art.341 TFUE e quindi non può essere basata su di esso, non è un atto impugnabile ai sensi dell'art.263 TFUE: *«Un atto di tal sorta, che origina dagli Stati membri, non produce effetti giuridici vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In quanto tale, le istituzioni che partecipano alla procedura legislativa ordinaria che riguarda la designazione di un'agenzia possono, naturalmente, liberamente ignorare tale volontà politica, non vincolante, che riguarda l'ubicazione della nuova sede di un'agenzia. Pertanto, ciò significa che gli eventuali vizi di tale atto (non vincolante) non possono inficiare la legittimità della procedura legislativa ordinaria, che da esso è indipendente.»*

In attesa della pronuncia della Grande Sezione sulla questione, va rimarcato che nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione del regolamento 2018/1718, il **Parlamento europeo ha adottato la risoluzione legislativa del 25 ottobre 2018** sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali. In tale risoluzione il Parlamento, fra l'altro, al punto 2 *«2. denuncia la dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, del 19 luglio 2012, e l'approccio comune ad essa allegato e chiede lo stretto coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale relativo all'ubicazione e al trasferimento delle agenzie»* e al punto 5 *«5. si rammarica che il Parlamento europeo e, in ultima analisi, i rappresentanti dei cittadini dell'Unione non siano stati pienamente coinvolti*

*nella procedura di selezione della nuova sede dell'[EMA], conclusasi infine mediante sorteggio a dispetto dell'importanza della decisione; segnala che le decisioni relative all'ubicazione degli organismi e delle agenzie devono essere adottate, a norma di legge, nel quadro della procedura legislativa ordinaria, nel pieno rispetto delle prerogative del Parlamento europeo, con il Parlamento e il Consiglio che agiscono su un piano di parità in veste di colegislatori».*

Peraltro, gli allegati alla risoluzione legislativa del 25 ottobre 2018 contengono la seguente dichiarazione del Parlamento, che rappresenta il manifesto dell'Unione europea che vorremmo e che è destinata ad essere concretamente, se la magnifica e fragile costruzione europea vuole rinascere dalle attuali contraddizioni sulla base delle prospettive di solidarietà economiche, finanziarie e sociali generate dall'approvazione del *Recovery Fund*:

*«Il Parlamento europeo si rammarica che non si sia tenuto debito conto del suo ruolo di colegislatore, non essendo stato coinvolto nella procedura di selezione della nuova sede dell'EMA.*

*Il Parlamento europeo desidera ricordare le sue prerogative di colegislatore e insiste sul pieno rispetto della procedura legislativa ordinaria in relazione all'ubicazione degli organismi e delle agenzie.*

*In quanto unica istituzione direttamente eletta, che rappresenta i cittadini dell'Unione, il Parlamento europeo è il primo garante del rispetto del principio democratico nell'Unione.*

*Il Parlamento europeo condanna la procedura seguita per la scelta della nuova ubicazione della sede, che di fatto lo ha privato delle sue prerogative, in quanto non è stato effettivamente coinvolto nel processo e ora dovrebbe semplicemente confermare la scelta compiuta per la nuova ubicazione mediante la procedura legislativa ordinaria.*

*Il Parlamento europeo rammenta che l'approccio comune allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate, firmata nel 2012, non è giuridicamente vincolante, come indicato nella dichiarazione stessa, ed è stato convenuto lasciando impregiudicati i poteri legislativi delle istituzioni.*

*Pertanto, il Parlamento europeo insiste affinché la procedura seguita per selezionare una nuova sede per le agenzie sia rivista e non sia più utilizzata in questa forma in futuro.*

*Infine, il Parlamento europeo desidera ricordare che nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 13 aprile 2016, le tre istituzioni si sono impegnate a cooperare in modo leale e trasparente, ricordando la parità di entrambi i colegislatori sancita dai trattati».*

Con la **risoluzione del 10 giugno 2021** il Parlamento europeo ha dato nuova linfa a questo spirito rinnovatore dell'Unione e al suo protagonismo concreto come legislatore europeo investito nella funzione dalla rappresentanza popolare.

Nella risoluzione in commento il Parlamento Ue rivendica il proprio ruolo di principale custode dello spirito e dell'azione costruttiva dell'Unione insiti nei Trattati e si prepara ad attaccare la Commissione davanti alla Corte di giustizia per la sua inerzia proprio in relazione al (mancato) rispetto delle misure previste nel regolamento sulle condizionalità del Recovery fund in caso di violazione dello stato di diritto da parte di alcuni Stati membri:

*«1. ribadisce la sua posizione concernente il regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto, entrato in vigore il 1° gennaio 2021 e direttamente applicabile nella sua interezza nell'Unione europea e in tutti i suoi Stati membri per tutti i fondi del bilancio dell'UE, comprese le risorse assegnate a partire da tale data attraverso lo strumento dell'UE per la ripresa;*

*2. invita la Commissione e il Consiglio a riconoscere finalmente l'urgente necessità di intervenire per difendere i valori sanciti dall'articolo 2 TUE e ad ammettere che uno Stato membro non può modificare la propria legislazione, comprese le disposizioni costituzionali, in modo tale da ridurre la protezione di tali valori; ritiene che la sincera cooperazione reciproca tra le istituzioni sia compromessa se le preoccupazioni del Parlamento non sono pienamente condivise e prese in considerazione; ricorda che il Parlamento ha il diritto di votare su una mozione di censura della Commissione e ha la possibilità di reagire alla mancanza di cooperazione da parte del Consiglio; invita le altre istituzioni a collaborare anziché ostacolare gli sforzi per risolvere la crisi attuale;*

*3. ricorda che, conformemente all'articolo 5 del regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto, "la Commissione verifica se è stato rispettato il diritto applicabile e, se necessario, adotta tutte le opportune misure per proteggere il bilancio dell'Unione, in conformità della normativa settoriale e finanziaria"; ritiene che la situazione relativa al rispetto dei principi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri giustifichi il ricorso immediato al regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto;*

4. *esorta la Commissione a reagire rapidamente alle gravi violazioni in corso dei principi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri, che costituiscono un grave pericolo per quanto concerne la distribuzione equa, legale e imparziale dei fondi dell'UE, in particolare nell'ambito della gestione condivisa, e a condurre un'analisi approfondita della necessità di attivare, senza indebiti ritardi, la procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto; ribadisce il suo invito alla Commissione ad adempiere immediatamente all'obbligo, previsto dal regolamento, di informare debitamente il Parlamento in merito a eventuali notifiche scritte trasmesse agli Stati membri interessati, esponendo gli elementi di fatto e i motivi specifici delle violazioni dello Stato di diritto, o in merito a eventuali indagini in corso; constata che a tutt'oggi il Parlamento non ha ricevuto alcuna informazione di questo tipo riguardo a una notifica;*

5. *sottolinea la sua preoccupazione per le sempre più chiare indicazioni e il crescente rischio di un uso improprio del bilancio dell'Unione come mezzo per deteriorare lo Stato di diritto in alcuni Stati membri; si rammarica dell'incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nel far rispettare i valori dell'Unione nelle procedure in corso ai sensi dell'articolo 7 in risposta alle minacce ai valori comuni europei in Polonia e Ungheria; fa notare che questa incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso; esorta le prossime presidenze a organizzare regolarmente delle audizioni; raccomanda che il Consiglio rivolga raccomandazioni concrete agli Stati membri in questione, come sancito all'articolo 7, paragrafo 1, TUE, come seguito alle audizioni, e indichi i termini per l'attuazione di tali raccomandazioni;*

6. *sottolinea che, nonostante numerose risoluzioni e relazioni del Parlamento europeo e diverse procedure di infrazione e decisioni della CGUE, la situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea continua a deteriorarsi;*

7. *invita la Commissione a utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione, compreso il regolamento, anche per affrontare le persistenti violazioni della democrazia e dei diritti fondamentali ovunque nell'Unione, compresi gli attacchi contro la libertà dei media e i giornalisti, i migranti, i diritti delle donne, i diritti delle persone LGBTIQ e la libertà di associazione e di riunione; accoglie con favore la decisione adottata dalla grande sezione della CGUE di respingere il ricorso dell'Ungheria contro la risoluzione del Parlamento del 12 settembre 2018 che attiva la procedura di cui all'articolo 7; si rammarica dell'incapacità della*

*Commissione di rispondere adeguatamente alle numerose preoccupazioni espresse dal Parlamento sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali in diversi Stati membri; invita la Commissione a utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione, compresi l'articolo 7 TUE, il quadro sullo Stato di diritto e le procedure di infrazione a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché ulteriori strumenti, quali le procedure accelerate, le richieste di misure provvisorie dinanzi alla CGUE e le azioni relative alla mancata esecuzione delle sentenze della Corte; chiede alla Commissione di motivare esplicitamente la sua decisione di non utilizzare gli strumenti raccomandati dal Parlamento;*

*8. evidenzia l'importanza di sostenere e rafforzare la cooperazione tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO); accoglie con favore il fatto che l'EPPO sia diventata operativa il 1° giugno 2021;*

*9. sottolinea che la relazione annuale sullo Stato di diritto è uno strumento separato e complementare al regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto; invita la Commissione a utilizzare i risultati della relazione annuale nella sua valutazione ai fini del regolamento; chiede alla Commissione di includere nella sua relazione annuale sullo Stato di diritto una sezione specifica recante un'analisi dei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto in un particolare Stato membro potrebbero compromettere o rischiare seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione;*

*10. si rammarica del fatto che la Commissione non abbia inviato notifiche scritte agli Stati membri dall'entrata in vigore del regolamento, nonostante le numerose preoccupazioni relative alle violazioni dello Stato di diritto individuate nella relazione 2020 della Commissione sullo Stato di diritto e l'esistenza di due procedure in corso ai sensi dell'articolo 7, che hanno un impatto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e permangono irrisolte da parte degli Stati membri; osserva che l'assenza di azioni ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6 del regolamento costituisce un rifiuto da parte della Commissione di adempiere ai propri obblighi ai sensi dello stesso;*

*11. ricorda che nella sua risoluzione del 25 marzo 2021 sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto, il Parlamento ha dato alla Commissione una scadenza concreta, e rileva con disappunto che la Commissione non ha rispettato i suoi obblighi entro tale scadenza; sottolinea che ciò*

*costituisce una base sufficiente per intraprendere un'azione legale contro la Commissione ai sensi dell'articolo 265 TFUE;*

*12. deplora che la Commissione non abbia risposto alle richieste del Parlamento entro il 1° giugno 2021 e non abbia attivato la procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto nei casi più evidenti di violazione dello Stato di diritto nell'UE; incarica il suo Presidente di invitare la Commissione, al più tardi entro due settimane dalla data di adozione della presente risoluzione, sulla base dell'articolo 265 TFUE, ad adempiere agli obblighi previsti da tale regolamento; dichiara che, per essere pronto, il Parlamento, dovrà, nel frattempo, avviare immediatamente i necessari preparativi per un potenziale procedimento giudiziario ai sensi dell'articolo 265 TFUE nei confronti della Commissione;*

*13. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri.».*

Quindi la lettera del 20 ottobre 2021 del Presidente Sassoli al servizio giuridico del Parlamento Ue per attivare un'azione per carenza ai sensi dell'art.265 TFUE nei confronti della Commissione non fa altro che dare esecuzione alla risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021.

Il Tribunale costituzionale polacco con sentenza del 7 ottobre 2021 ha dichiarato che alcuni regolamenti dell'Unione europea, tra cui il regolamento 2020/2092 e il regolamento 2020/2094, non sono compatibili con la Costituzione dello stato polacco, affermando che l'adesione del Paese all'Ue e la firma dei trattati non equivale a conferire ai tribunali del blocco l'autorità legale suprema e non significa che la Polonia stia spostando la sua sovranità all'Ue.

La Commissione europea ha dovuto reagire, questa volta tempestivamente, al rifiuto della Corte costituzionale polacca di accettare la primazia del diritto dell'Unione e ha chiesto alla Corte di giustizia provvedimenti provvisori ai sensi dell'art. 279 TFUE nell'ambito del giudizio C-204/21 per condannare la Repubblica di Polonia al pagamento di un'ammenda giornaliera al bilancio dell'Unione europea al fine di incoraggiare questo Stato membro a dare attuazione quanto prima alla obblighi che le incombono in virtù della citata ordinanza del vicepresidente della Corte del 14 luglio 2021 (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

Sull'istanza della Commissione europea di provvedimenti provvisori contro la Polonia, il **vicepresidente della Corte Ue** ha così provveduto con **ordinanza del 27 ottobre 2021** (causa C-204/21 R; EU:C:2021:878): *«La Repubblica di Polonia è condannata a pagare alla*

*Commissione europea un'ammenda di 1.000.000 di euro al giorno, dalla data di notifica della presente ordinanza alla Repubblica di Polonia e fino al giorno in cui questo Stato membro adempie agli obblighi derivante dall'ordine del Vice - Presidente della Corte del 14 luglio 2021, Commissione / Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), o, in mancanza, fino al giorno della pronuncia della sentenza che porrà fine al procedimento nella causa C-204/21.».*

Secondo il Vicepresidente della Corte Ue, è importante ricordare, da un lato, che uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione [sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Parco eolico di Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019: 955, punto 89], e, dall'altro, che l'obbligo degli Stati membri di rispettare il diritto dell'Unione è vincolante per tutte le loro autorità competenti tra cui, nell'ambito delle loro competenze, le autorità giudiziarie [sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Francia, C-416/17, EU:C: 2018:811, punto 106] (ordinanza 27.10.2021, punto 54).

Di conseguenza, anche supponendo che le norme vigenti nell'ordinamento giuridico polacco non consentano agli organi legislativi o esecutivi di adottare provvedimenti generali che dispongano la sospensione dell'applicazione delle disposizioni nazionali di cui al dispositivo dell'ordinanza 14 luglio 2021 dello stesso Vicepresidente della Corte Ue, tale circostanza non ha alcuna incidenza sulla questione se la Repubblica di Polonia abbia effettivamente ottemperato a tale ordinanza o se sia necessario irrogare una penalità al fine di garantire l'efficacia delle misure provvisorie stabilite in tale ordinanza (ordinanza 27.10.2021, punto 55).

Il fatto che la Repubblica di Polonia, nel caso di specie, abbia adottato misure simili a quelle da essa adottate per conformarsi all'ordinanza dell'8 aprile 2020, Commissione/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277), e che la Commissione non ha ritenuto, in quest'ultimo caso, opportuno chiedere l'irrogazione di una penalità di mora a seguito dell'adozione di tali misure non è, in ogni caso, tale da dimostrare che tale Stato membro effettivamente rispettato l'ordinanza del 14 luglio 2021 del Vicepresidente della Corte (ordinanza 27.10.2021, punto 56).

Dopo l'ordinanza del 27 ottobre 2021 del Vicepresidente della Corte di giustizia e la lettera del 20 ottobre 2021 del Presidente del Parlamento europeo, la Commissione europea ha avviato la procedura per raffreddare i bollenti spiriti nazionalistici di Polonia ed Ungheria sospendendo l'erogazione dei fondi del Next generation Eu e per evitare il ricorso per carenza nei suoi confronti preannunciato dal Parlamento.

\*\*\*\*\*

#### **4. La possibile violazione dello stato di diritto nell'Unione da parte dell'Italia: il caso del Consiglio di Stato che non applica le sentenze della Corte di giustizia in materia di appalti e della carenza di un rimedio interno effettivo**

L'Italia è la maggiore beneficiaria dei finanziamenti del Next generation Eu e, quindi, occorre anche chiedersi, per le condizionalità previste per la corretta attuazione dei fondi dell'Unione erogati in conseguenza della pesante crisi dovuta alla pandemia, se per il nostro Paese vi siano situazioni di possibile violazione dello stato di diritto che possano giustificare l'intervento della Commissione europea e l'adozione delle misure previste dagli artt.5 e 6 del Regolamento Ue 2021/2092, per arrivare anche alla sospensione degli interventi finanziari del Recovery fund, rischio che attualmente corrono l'Ungheria e la Polonia.

A parere di chi scrive sussistono due gravi situazioni di violazione dello stato di diritto nell'Unione da parte dello Stato italiano, riconducibili entrambe al sostanziale rigetto del principio della primazia del diritto dell'Unione e al rifiuto di applicare le sentenze della Corte di giustizia, che il primato del diritto comunitario garantiscono.

La prima di queste situazioni è legata al rifiuto del Consiglio di Stato di applicare le sentenze della Corte di giustizia in materia di appalti pubblici e al tentativo della Suprema Corte a Sezioni unite di costruire sul piano interpretativo, nel dialogo con la Corte Ue, un rimedio giurisdizionale straordinario a questo pericoloso atteggiamento del giudice amministrativo di ultima istanza.

In particolare la Suprema Corte con ordinanza del 18 settembre 2020 n.1958<sup>4</sup> nella causa C-497/20 Randstad Italia ha proposto, con istanza di procedura accelerata, questioni pregiudiziali in cui si evidenzia la necessità della stessa Suprema Corte, ai sensi dell'art.111, comma 8, della Costituzione, di poter sindacare "per motivi di giurisdizione" le decisioni del Consiglio di Stato che si porrebbero, a giudizio della Suprema Corte, in flagrante contrasto con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia.

I quesiti pregiudiziali sollevati dalle Sezioni unite sintetizzano perfettamente il senso e la portata della complessa e sofisticata operazione di politica del diritto e di modifica sul piano giurisprudenziale dei rapporti "di forza" tra le Corti superiori nazionali in materia di appalti pubblici e di competenza esclusiva della giustizia amministrativa.

---

<sup>4</sup> Pres. Travaglino, Est. Lamorgese.

Sull'ordinanza pregiudiziale delle Sezioni unite la dottrina si è cimentata diffusamente e con posizioni molto divergenti<sup>5</sup>, in alcuni casi con commenti positivi sul nuovo percorso di tutela intrapreso dalla Cassazione nel dialogo con la Corte di giustizia ma in contrasto con la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di appalti e con la decisione n.6/2018<sup>6</sup> della Corte costituzionale, tra cui, per autorevolezza, spicca quello a volte icastico del compianto prof. Tesaurò<sup>7</sup>, che sottolinea che con l'ordinanza n.19598/2020 «*le Sezioni Unite hanno riportato all'attenzione la preclusione del sindacato per motivi di giurisdizione, in caso di violazione di una norma dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia. Preclusione che potrebbe essere superata dalla disapplicazione dell'art. 111, co. 8, Cost., nell'interpretazione fornita dalla stessa Corte costituzionale per consentire un ampliamento del sindacato sulle sentenze del Consiglio di Stato anche ai casi di denegata giustizia e prevenire la formazione di un giudicato contrastante con il diritto dell'Unione, soprattutto se la norma dell'Unione è stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia*».

Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale delle Sezioni unite n.19598/2020 il presupposto della scelta di porsi in contrasto con la sentenza n.6/2018 della Corte costituzionale e con le successive pronunce della Corte di legittimità che si sono adeguate alla Consulta, per abbracciare il dialogo con la Corte di giustizia in funzione di superamento del dettato costituzionale dell'art.111 comma 8, come interpretato dal Giudice delle leggi, è affermato ai punti 30 e 31: «*30.- Le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 16 maggio 2019, n. 13243), in una*

---

<sup>5</sup> Cfr. B. Nascimbene e P.Piva, *Il rinvio della Corte di Cassazione alla Corte di giustizia: violazioni gravi e manifeste del diritto dell'Unione europea?*, su [www.giustiziansieme.it](http://www.giustiziansieme.it); B. Nascimbene, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in *Eurojus*, 2020, L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, 7° ed., Milano, 2020, pp. 326 ss.; G. Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, II ed., Napoli, 2020, pp.231 ss.; U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 6° ed., Bari, 2020, pp. 109, 450 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, pp. 921 ss., nonché K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *Eu Procedural Law*, Oxford, 2014, pp. 48 ss.; F. Jacobs, *The Role of National Courts and of the European Court of Justice in Ensuring the Uniform Application of Community Law*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, II Tomo, Milano, 1999, pp. 175 ss.; P. Baratta, *E' censurabile per Cassazione la violazione del diritto sovranazionale imputabile al giudice amministrativo?*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it); S. Barbareschi, L.A. Caruso, *La recente giurisprudenza costituzionale e la Corte di Cassazione «fuori contesto»: considerazioni a prima lettura di ord. Cass. SS.UU. 18 settembre 2020, n. 19598*, in *Federalismi.it*, 2020; R. Bin, *E' scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, in *Federalismi.it*, 2020; M. Clarich, *Giurisdizione: "Partita a poker" tra Cassazione e Consulta sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in *Civile NTplus.ilsole24ore.com* del 14 ottobre 2020; G. Costantino, A. Carratta, G. Ruini, *Limiti esterni e giurisdizione: il contrasto fra Sezioni Unite e Corte Costituzionale arriva alla Corte UE. Note a prima lettura di Cass. SS.UU. 18 settembre 2020, n. 19598*, in *Questione giustizia*, 2020; F. Francario, *Quel pasticciaccio brutto di piazza Cavour; piazza del Quirinale e piazza Capodiferro (la questione di giurisdizione)*, in questa *Rivista*, 2020; G. Greco, *La violazione del diritto dell'Unione europea come possibile difetto di giurisdizione?*, in *Eurojus*, 2020; G. Tropea, *Il Golem europeo e i «motivi inerenti alla giurisdizione» (Nota a Cass., Sez. un., ord. 18 settembre 2020, n. 19598)*, su [www.giustiziansieme.it](http://www.giustiziansieme.it), 2020; V. De Michele, *E' la Cassazione il giudice di ultima istanza in caso di manifesta violazione del diritto dell'Unione? La pregiudiziale Ue delle Sezioni unite contro il giudicato del Consiglio di Stato che non applica le sentenze della Corte di giustizia*, su [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 1° marzo 2021.

<sup>6</sup> Corte cost., Pres. Grossi, Est. Coraggio, sentenza 18 gennaio 2018, n.6, su *Foro it.*, 2018, n.2, parte I, p.373.

<sup>7</sup> Cfr. G. Tesaurò, *L'interpretazione della Corte costituzionale dell'art. 111, ult. comma: una preclusione impropria al rinvio pregiudiziale obbligatorio*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.34.

*fattispecie disciplinata dal diritto dell'Unione concernente l'aggiudicazione di una gara di appalto pubblico, hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione del concorrente escluso avverso la sentenza con cui il Consiglio di Stato aveva confermato la decisione di primo grado che aveva prioritariamente esaminato e accolto il ricorso incidentale (cosiddetto «escludente») con cui l'aggiudicatario deduceva profili di illegittimità dell'ammissione alla gara del ricorrente principale. In tal modo, le Sezioni Unite hanno affermato la necessità di «rimeditare la questione» e di superare i propri precedenti del 2015 (n. 2242) e 2017 (n. 31226), affermando che «non può dubitarsi della pregnanza e della vincolante rilevanza della richiamata sentenza della Corte costituzionale (n. 6 del 2018) che, identificando gli ambiti dei poteri attribuiti alle differenti giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111 Costituzione, comma 8, ha pronunciato in merito a una questione che involge l'interpretazione di norme costituzionali e l'identificazione dei confini tra poteri da queste stabiliti, esercitando la funzione propria di interprete ultimo delle norme costituzionali. In considerazione di quanto sopra evidenziato, deve ritenersi che il vizio denunciato nella decisione del Consiglio di Stato non possa essere ricondotto ad una ipotesi di violazione dei limiti esterni della giurisdizione, con conseguente inammissibilità del ricorso. 31.- Di conseguenza, la violazione del diritto dell'Unione europea da parte dei giudici amministrativi è (o si afferma essere) irrimediabile nell'ordinamento nazionale, se non in via indiretta e succedanea mediante il risarcimento del danno per responsabilità dello Stato, con la conseguenza che non vi sarebbero rimedi idonei ad evitare il consolidarsi degli effetti della violazione stessa e a dare attuazione diretta agli interessi giuridicamente tutelati dal diritto dell'Unione.»*

Il punto 31 dell'ordinanza - sull'ineffettività delle tutele interne in caso di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea da parte del Consiglio di Stato, Giudice di ultimo grado e di ultima istanza nell'ambito della giurisdizione amministrativa con competenza esclusiva - non può essere condiviso e ciò induce a ipotizzare che il delicato equilibrio nel rapporto tra Cassazione e Consiglio di Stato sulle materie di competenza esclusiva del giudice amministrativo vada mantenuto e non frantumato.

Come già sottolineato in precedente scritto sulla questione<sup>8</sup>, in realtà, diversamente da quanto parzialmente rappresentato al punto 31 dell'ordinanza in commento, oltre all'azione di

---

<sup>8</sup> V. De Michele, E' la Cassazione il giudice di ultima istanza in caso di manifesta violazione del diritto dell'Unione? La pregiudiziale Ue delle Sezioni unite contro il giudicato del Consiglio di Stato che non applica le sentenze della Corte di giustizia, su questa Rivista, cit.

responsabilità civile del giudice di ultima istanza di cui all'art.2 della legge n.117/1988 a cui fa chiaramente riferimento la Suprema Corte per escluderne l'effettività della tutela è esperibile un'altra azione giudiziaria interna per rimediare ad una flagrante violazione al diritto dell'Unione in una situazione come quella oggetto del rinvio pregiudiziale delle Sezioni unite.

Si tratta dell'azione di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato italiano per inadempimento al diritto "comunitario", secondo i principi enunciati dalla sentenza Francovich<sup>9</sup>, di competenza del giudice ordinario, che trova la sua unica (e tardiva) fonte regolativa interna nell'art.4, comma 43, della legge 12 dicembre 2011, n.183, con cui il legislatore, modificando l'orientamento della Cassazione a Sezioni unite che prevedeva la responsabilità contrattuale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la prescrizione decennale, oltre alla competenza territoriale esclusiva del Tribunale civile di Roma, ha disposto che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno derivante da mancato recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o altri provvedimenti obbligatori comunitari soggiace, in ogni caso, alla disciplina di cui all'art. 2947 c.c. dell'illecito extracontrattuale.

Secondo la norma speciale del 2011, la responsabilità extracontrattuale dello Stato decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato, in palese violazione con i principi europei e costituzionali sul giusto processo e sull'effettività della tutela giurisdizionale, che pretendono che la prescrizione *in subiecta materia* decorra dal momento in cui il diritto può essere esercitato, ai sensi dell'art.2935 c.c., cioè dal momento in cui sono state rimosse le condizioni interne legislative e/o amministrative e/o giurisprudenziali ostative che impediscono l'applicazione del diritto dell'Unione.

Ad esempio, la sentenza n.5606/2019 del 7 agosto 2019 del Consiglio di Stato, impugnata da Randstad Italia s.p.a. davanti alle Sezioni unite della Cassazione nel giudizio di cui all'ordinanza n.19598/2020, potrebbe essere stata o essere oggetto da parte della stessa società ricorrente, entro il termine di tre anni dalla pubblicazione della decisione già impugnata davanti alla Suprema Corte (cioè entro il 7 agosto 2022) di un'azione giudiziaria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri davanti al Tribunale civile di Roma<sup>10</sup> ai sensi dell'art.2,

---

<sup>9</sup> Corte di giustizia Ce, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 Andrea Francovich ed altri c. Repubblica italiana, EU:C:1991:428.

<sup>10</sup> Sulla competenza del Tribunale civile di Roma per quanto riguarda l'azione giudiziaria proposta ai sensi dell'art.2 della legge n.117/1988 quando la flagrante violazione del diritto dell'Unione sia stata causata dalla Cassazione o dal Consiglio di Stato v. Cass., SS.UU., sentenza 7 giugno 2018 n. 14842.

comma 3, e dell'art.4, comma 2, della legge n.117/1988, dal momento che le decisioni del Consiglio di Stato esauriscono i mezzi ordinari di impugnazione nell'ambito della giustizia amministrativa.

In buona sostanza, si è creata una “ulteriore” tutela giudiziaria contro lo Stato in favore di un soggetto privato, che ha perso l'azione giudiziaria promossa davanti agli organi di giustizia amministrativa con motivazioni che non possono essere più sindacate in via ordinaria, ma che può, senza neanche attendere l'esito del giudizio incidentale in Corte di giustizia e la conseguente decisione delle Sezioni unite, chiedere l'integrale risarcimento dei danni che presume di aver subito sulla base di una causa pendente i cui presupposti da un lato sono stati definitivamente esclusi dalla magistratura amministrativa, dall'altro diventano improvvisamente assistiti da una presunzione assoluta, *iuris et de iure*, di fondatezza in un altro giudizio, speciale e davanti al giudice non competente (Tribunale civile di Roma) per il merito della questione, semplicemente perché le Sezioni unite della Cassazione con l'ordinanza pregiudiziale n.19598/2020 ritengono che il Consiglio di Stato abbia violato sistematicamente (e quindi non solo nella causa oggetto del procedimento principale) e in modo flagrante la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di appalti pubblici.

Aggiungerei, se pur entro determinati limiti di risarcibilità dell'azione di rivalsa dello Stato per il danno subito presuntivamente dalla Randstad Italia s.p.a. ai sensi dell'art.8, comma 3, della legge n.117/1988, che i giudici amministrativi, che sarebbero coinvolti nell'azione giudiziaria fondata sul “pregiudizio” insindacabile (per il Tribunale civile di Roma) delle Sezioni unite della Cassazione - tra i quali, mi pare, spicca la figura dell'attuale Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno dei principali garanti dell'attuazione del PNRR - non avrebbero neanche la possibilità sostanziale di difendersi dalle accuse della Suprema Corte intervenendo in quel particolare giudizio di responsabilità civile dei giudici, che le stesse Sezioni unite ritengono inefficace e insufficiente ad assicurare la tutela dei presunti danneggiati dalla sentenza del Consiglio di Stato (ordinanza n.19598/2020, punto 31).

La reazione del Consiglio di Stato a questo rischio di condanna preventiva del giudice amministrativo senza preventivo contraddittorio sembra emergere dalla sentenza non definitiva dei Giudici di Palazzo Spada, Sez.IV, del 14 settembre 2021 n.6290, che ha sollevato le seguenti questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia:

*«A) se la corretta interpretazione dell'art. 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il*

*rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea - tenuto conto della terminologia e del significato propri del diritto unionale attribuibili alle parole componenti la relativa disposizione, del contesto normativo europeo in cui la stessa è inserita e degli obiettivi di tutela sottesi alla sua previsione, considerando lo stadio di evoluzione del diritto europeo al momento in cui va data applicazione alla disposizione rilevante nell'ambito del giudizio nazionale – ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice procedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di Giustizia ove investiti di identica questione;*

***B) se – per salvaguardare i valori costituzionali ed europei della indipendenza del giudice e della ragionevole durata dei processi – sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto della Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.».***

Sul punto dell'ineffettività della normativa in materia di responsabilità civile ai fini della tutela dei diritti giova richiamare le conclusioni del 23 gennaio 2020 della causa C-658/18 UX, in cui l'avvocato generale Kokott ha così concluso, in risposta alla terza questione sollevata dal Giudice di pace di Bologna con l'ordinanza del 16 ottobre 2018: «*«Una disposizione sulla responsabilità personale del giudice per dolo o colpa grave «in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» deve essere interpretata, da parte sua, alla luce del diritto dell'Unione, nel senso che l'applicazione del diritto prioritario dell'Unione non fonda la responsabilità del giudice. Qualora una siffatta interpretazione non sia possibile, tale disposizione non può essere applicata.»».*

In particolare, l'Avvocato generale argomenta che, con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio ha chiesto se fosse compatibile con i precetti del diritto dell'Unione il fatto che il diritto nazionale preveda la responsabilità personale dei giudici investiti della causa per dolo o colpa grave «*in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea*», precisando che il Giudice di pace di Bologna intende tale disposizione nel senso che la sua responsabilità può sorgere qualora lo stesso applichi il diritto nazionale violando il diritto

dell'Unione, ma anche qualora egli applichi il diritto prioritario dell'Unione disapplicando le norme interne (conclusioni Kokott causa C-658/18, punto 113).

Dal punto di vista del diritto dell'Unione, occorre rilevare, al riguardo, che la minaccia di una sanzione per l'applicazione del diritto dell'Unione e la contestuale disapplicazione del diritto nazionale incompatibile sarebbe contraria al primato del diritto dell'Unione, al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Al contempo, sarebbe dubbio se un giudice, alla luce del rischio di una responsabilità per l'applicazione prioritaria del diritto dell'Unione, possa continuare ad applicare in maniera indipendente tale diritto (conclusioni Kokott causa C-658/18, punto 114).

Pertanto, una disposizione sulla responsabilità personale del giudice per dolo o colpa grave «*in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea*» deve essere interpretata nel senso che l'applicazione del diritto prioritario dell'Unione non fonda la responsabilità del giudice (conclusioni Kokott causa C-658/18, punto 115). Qualora una siffatta interpretazione non sia possibile, la disposizione non può essere applicata. In nessun caso il giudice interessato deve rischiare una sanzione per la corretta applicazione del diritto dell'Unione (conclusioni Kokott causa C-658/18, punto 116).

La Corte di giustizia nella sentenza UX del 16 luglio 2020 non si è pronunciata sulla terza questione pregiudiziale del Giudice di pace del rinvio, ritenendola irricevibile ai punti 73-74: «*Per quanto riguarda la terza questione, occorre invece rilevare che il procedimento principale non riguarda la responsabilità personale dei giudici, bensì una domanda volta ad ottenere un'indennità a titolo di ferie retribuite. Il giudice del rinvio non ha spiegato in che modo un'interpretazione dell'articolo 47 della Carta sarebbe necessaria ai fini della sua pronuncia, né il collegamento che il medesimo ha stabilito tra le disposizioni dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale. Inoltre, dalla decisione di rinvio non risulta in alcun modo che possa venire in rilievo una responsabilità per dolo o colpa grave del giudice del rinvio.*».

Nella fattispecie del procedimento principale di cui all'ordinanza n.19598/2020 della Cassazione la questione sulla responsabilità civile del Giudice (di ultima istanza) avrebbe avuto la sua rilevanza, proprio alla luce delle ineccepibili argomentazioni dell'Avvocato generale Kokott sul punto nelle conclusioni della causa C-658/18 e del diverso contesto istituzionale e

giurisprudenziale in cui la questione si colloca, dal momento che il Consiglio di Stato è, in questo caso, Giudice di ultima istanza, ai sensi dell'art.267, paragrafo 3, TFUE.

Ora la Corte di giustizia avrà occasione di ritornare sulla questione con la citata sentenza-ordinanza del Consiglio di Stato del 14 settembre 2021 n.6290.

Una prima risposta però l'ha fornita recentemente l'Avvocato generale Hogan nelle conclusioni scritte depositate il 9 settembre 2021 nella causa C-497/20 *Randstad Italia*.

L'A.G. ha messo in evidenza come le uniche azioni esperibili nella fattispecie di causa - in cui il Consiglio di Stato come giudice di ultima istanza ha violato in maniera flagrante e grave il diritto dell'Unione europea e in particolare la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di appalti pubblici -, è un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE o un'azione del tipo *Francovich*<sup>11</sup> che offra la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere in tal modo una tutela giuridica dei diritti dei singoli riconosciuti dal diritto dell'Unione<sup>12</sup>.

La domanda pregiudiziale sollevata dalle Sezioni unite della Cassazione si colloca, come sottolinea l'Avvocato generale Hogan, in un contesto specifico e delicato nel quale, da un lato, il Consiglio di Stato sembra avere qualche difficoltà, quanto meno nel momento in cui è stato chiamato a pronunciarsi sulla controversia di cui trattasi, nell'applicare la giurisprudenza della Corte in materia e, dall'altro lato, la Corte suprema di cassazione nutre dubbi circa la portata della propria competenza giurisdizionale in materia di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, secondo le recenti precisazioni della Corte costituzionale.

In buona sostanza, **la Corte di giustizia è implicitamente chiamata nella causa C-497/20 *Randstad Italia* a dirimere un conflitto tra i tre organi giurisdizionali supremi italiani**, quelle che l'Avvocato generale Hogan definisce le «*venerabili istituzioni giudiziarie nazionali*».

L'Avvocato generale Hogan al punto 82 delle sue conclusioni, nel negare fondamento giuridico sovranazionale alla scelta delle Sezioni unite di Cassazione di estendere l'ambito di applicazione dell'art.111 Costituzione alla nozione di ricorso sulla giurisdizione anche ai casi di flagrante e grave violazione del diritto dell'Unione da parte del Giudice di ultima istanza (nel caso di specie, il Consiglio di Stato), ha richiamato **il caso della storia di Sherlock Holmes sul cane che non aveva abbaio**<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia Ue, sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.* (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

<sup>12</sup> V., in tal senso, Corte di giustizia Ue, sentenze del 4 marzo 2020, *Telecom Italia* (C-34/19, EU:C:2020:148, punti da 67 a 69), e del 29 luglio 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, punto 64).

<sup>13</sup> *The Adventure of Silver Blaze* in Conan Doyle, A., *The Memoirs of Sherlock Holmes*, Londra, 1892.

Secondo Hogan, è l'assenza generale di giurisprudenza al riguardo dell'azione di risarcimento danni Francovich ad essere rivelatrice, come sottolineato in dottrina<sup>14</sup>. L'A.G. conclude sul punto: *«Ciò può essere considerato di per sé come un indizio del fatto che tali errori e inadempimenti sono in pratica troppo facilmente giustificati e che, per molti soggetti i cui diritti dell'Unione non sono stati garantiti, un rimedio del tipo Francovich resta un'illusione piuttosto che una realtà. Si tratta di un'ulteriore ragione a sostegno della necessità di una nuova valutazione dei criteri «gravi e manifesti» di cui alla sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, affinché il diritto dell'Unione sia attuato con un adeguato grado di incisività da parte dei giudici degli Stati membri, sebbene occorra tener conto anche degli specifici fattori identificati dalla Corte nella sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) in materia di responsabilità giurisdizionale, segnatamente della «specificità della funzione giurisdizionale», unitamente alle legittime esigenze della certezza del diritto. Orbene, la sentenza Francovich è, per così dire, un cane a cui deve essere consentito abbaiare, perché è proprio l'abbaiare che dovrebbe segnalarci che i diritti che la normativa dell'Unione ha inteso garantire e tutelare sono oggetto – talvolta silenziosamente – di violazioni ad opera di errori giurisdizionali nazionali.»*

L'Avvocato generale Hogan ha così concluso in via principale:

*«1) L'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata, in particolare, dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una norma quale l'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione italiana, come interpretato nella sentenza n. 6/2018, secondo la quale un ricorso in cassazione per motivi di «difetto di potere giurisdizionale» non può essere utilizzato per impugnare sentenze di secondo grado che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate in sede nazionale confliggenti con sentenze della Corte di giustizia, in settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea.*

***La soluzione relativamente all'applicazione erronea del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultima istanza deve essere trovata in altre forme procedurali, quali un ricorso per***

---

<sup>14</sup> V., in generale, Beutler, B., «State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?», *CML Rev*, 46, 2009, pagg. da 773 a 787.

***inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE o la facoltà di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli riconosciuti dal diritto dell'Unione.***

*2) L'articolo 4, paragrafo 3, TUE, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 267 TFUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, non ostano a che le norme relative al ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione siano interpretate ed applicate nel senso di precludere che dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione sia proposto un ricorso per cassazione finalizzato a impugnare una sentenza con la quale il Consiglio di Stato ometta, immotivatamente, di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte.».*

Tuttavia, l'A.G. ha aperto anche alla possibilità che la Corte di giustizia accolga la prospettazione delle Sezioni unite sull'ammissibilità del rimedio giurisdizionale dell'art.111 Cost. contro le sentenze del Consiglio di Stato che non applicano le sentenze della Corte di giustizia e ha formulato in via subordinata le seguenti conclusioni: *«L'interpretazione dell'articolo 1, paragrafi 1 e 3, e dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2007/66, che deriva dalle sentenze della Corte del 4 luglio 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), del 5 aprile 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), e del 5 settembre 2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), è applicabile nella fattispecie che è oggetto del procedimento principale, in cui la decisione di esclusione dell'offerente non aggiudicatario non è stata confermata da una decisione che ha acquistato forza di giudicato prima che il giudice investito del ricorso contro la decisione di affidamento dell'appalto si sia pronunciato, e in cui detto offerente ha presentato un motivo che potrebbe indurre l'amministrazione aggiudicatrice a dover avviare una nuova procedura.».*

Vedremo che cosa deciderà la Corte di giustizia in Grande Sezione nella causa C-497/20 Ramstad Italia.

Quello che è certo è che, se dovesse emergere da questo formidabile conflitto tra le nostre “venerabili istituzioni giudiziarie”, che non è esperibile il rimedio dell'art.111 Cost. come controlimite esterno di giurisdizione per consentire l'applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, l'azione Francovich non appare sufficiente a garantire che l'azione legislativa, esecutiva e giudiziaria dello Stato italiano metta al centro il primato del diritto dell'Unione come condizione pregiudiziale dello stato di diritto, in un momento così delicato in cui, giustamente,

si pretenderà dall'Italia il rispetto delle condizionalità legate alla corretta utilizzazione dei cospicui finanziamenti del Recovery fund.

\*\*\*\*\*

## **5. La violazione dello stato di diritto nell'Unione da parte dell'Italia: il caso scandaloso del mancato riconoscimento dei diritti e delle tutele nei confronti della magistratura onoraria**

L'altra situazione critica per l'Italia per quanto riguarda possibili scenari di applicazione da parte della Commissione europea delle misure previste dagli artt. 5 e 6 del Regolamento di condizionalità fino alla sospensione dei finanziamenti del Recovery fund riguarda lo scandaloso caso del mancato riconoscimento dei diritti e delle tutele nei confronti della magistratura onoraria.

Va preliminarmente ricordato che il 17 settembre 2020 la Commissione europea ha indicato tra le priorità per il nostro ordinamento la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e con documento del 30 settembre 2020 ha pubblicato la propria relazione sullo Stato di diritto in Italia.

Nella relazione del 30 settembre 2020 sull'indipendenza della magistratura ordinaria la Commissione europea a pag. 2 ha così precisato: *«È in vigore un solido quadro legislativo a salvaguardia dell'indipendenza della magistratura, sia per i giudici che per i pubblici ministeri. Il potere giudiziario è pienamente separato dagli altri poteri costituzionali. L'indipendenza della magistratura è garantita dal Consiglio superiore della magistratura. Ogni decisione riguardante le assunzioni, i trasferimenti, le promozioni, le valutazioni professionali e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati è soggetta a controllo giurisdizionale.»*.

Eppure, nella relazione del 30 settembre 2020 sulla percezione dell'indipendenza della magistratura in Italia la Commissione europea a pag. 3 ha precisato: *«Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia è basso. ....Le ragioni principali per cui i cittadini e le imprese avvertono una mancanza di indipendenza sono le interferenze o le pressioni esercitate dal Governo, dai politici e dai rappresentanti di interessi economici o di altri interessi specifici»*.

Come opportunamente sottolineato dal Presidente della Corte di giustizia<sup>15</sup>, poiché l'attuazione del diritto dell'Unione è decentrata, l'intero sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione presuppone che gli Stati membri apprezzino e custodiscano (invero, proteggano) un potere giudiziario indipendente idoneo a garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dell'Unione.

Lo stesso Lenaerts ha inoltre evidenziato che il diritto dell'Unione non è un "diritto straniero", bensì piuttosto, per sua stessa natura e di per sé, "il diritto del paese" (law of the land) in ciascuno Stato membro e il primato è accompagnato dal principio dell'uguaglianza degli Stati membri dinanzi alla legge, in quanto esclude la possibilità di un uso selettivo del diritto (cherry-picking) volto a tutelare interessi individuali nazionali<sup>16</sup>.

In Italia lo stato di diritto e l'indipendenza della magistratura nel riconoscimento del primato del diritto dell'Unione, paradossalmente, prima dell'ordinanza pregiudiziale delle Sezioni unite sul caso Ramstadt, è stato garantito dai giudici nazionali che hanno insistito a tenere aperto il dialogo diretto con la Corte di giustizia e, tra questi, dal Giudice di pace di Bologna con le critiche aperte e costruttive nei confronti della Commissione europea e della stessa Corte di giustizia nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 16 ottobre 2018 nella causa C-658/18 sullo stato giuridico della magistratura di pace.

Il Giudice di pace di Bologna, infatti, nella sua pregiudiziale aveva richiamato la dottrina nazionale che aveva sottolineato, in relazione alla sentenza *Abercrombie* del 19 luglio 2017 (causa C-146/16; EU:C:2017:566) della Corte di giustizia, che le argomentazioni del giudice europeo si fossero rivelate «*troppo inclini ad assecondare*» gli enunciati presentati dal governo italiano a difesa della misura interna<sup>17</sup>, in questo palesandosi come «*la dimostrazione più evidente della difficoltà per i giudici europei di sindacare le decisioni degli attori politici nazionali in periodi di crisi del processo di integrazione europea*»<sup>18</sup>; e che la stessa situazione sembrava emergere nell'ordinanza del 6 settembre 2018 della Corte Ue nella causa C-472/17 Di

---

<sup>15</sup> Cfr. K. Lenaerts, *On Judicial Independence and the Quest for National, supranational and Transnational Justice*, in G. Selvik (a cura di) ed altri, *The Art of Judicial Reasoning*, Springer, 2019, p.173.

<sup>16</sup> K. Lenaerts, *The Primacy of EU Law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties*, VerfBlog, 8 ottobre 2020.

<sup>17</sup> In tale senso, O. Bonardi, *Il divieto di discriminazione per età alla deriva: note sul caso Abercrombie*, in *Rivista di giurisprudenza del lavoro*, 4, 2017, p.557.

<sup>18</sup> In tale senso, M. Barbera, *Il cavallo e l'asino*, in *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, a cura di O. Bonardi, Ediesse, 2017, p.28.

Girolamo, in cui era stata accolta l'eccezione di irricevibilità trattandosi di questione ipotetica proposta al giudice incompetente.

Come è noto, la pregiudiziale del GdP di Bologna ha portato alla sentenza UX<sup>19</sup> sullo stato di diritto e la magistratura onoraria in Italia, con cui la Corte Ue ha radicalmente rivisto e corretto le proprie precedenti ordinanze di inammissibilità/incompetenza<sup>20</sup>, che ha espressamente richiamato al punto 60, condividendole, le condizioni di ammissibilità della domanda della ricorrente giudice di pace UX nel procedimento principale, volta ad ottenere un'ingiunzione di pagamento nei confronti del Governo italiano instaurata correttamente nei limiti della competenza per valore (€ 5.000,00) e per territorio (Ufficio GdP di Bologna) del giudice del rinvio.

Secondo il Giudice di pace di Bologna, l'azione di risarcimento dei danni extracontrattuali si giustificava non solo sulla base del dato normativo, ma anche in base al diritto "vivente" della Cassazione<sup>21</sup>, che non ha riconosciuto ai magistrati onorari un rapporto di lavoro di dipendente pubblico equiparabile a quello che lega i magistrati professionali al Ministero della giustizia.

Anche la Corte costituzionale, fino alla sentenza UX della Corte di giustizia, ha più volte respinto le questioni di legittimità costituzionale finalizzate all'equiparazione della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro di quella professionale o ordinaria (cfr. Corte cost., ordinanza 8 novembre 2000 n.479; ordinanza 30 giugno 1999 n.272; sentenza 16 febbraio 2006 n.60).

Infine, il Consiglio di Stato si era adeguato al diritto vivente della Cassazione, legittimato dalla Corte costituzionale, in particolare con la sentenza del 18 luglio 2017 n. 3556, citata in nota 10

---

<sup>19</sup> Corte di giustizia Ue, II Sez., sentenza 16 luglio 2020, causa C-658/18 UX, EU:C:2020:572, ridenominata Governo della Repubblica italiana (stato giuridico dei giudici di pace italiani). La sentenza è stata pubblicata su *Foro it.*, n.1, gennaio 2021, IV, p.37, con nota redazionale di G.Grasso e nota di F. Paolicelli, *Lavoro, remunerazione, ferie: la dignità del giudice di pace dinanzi alla Corte di giustizia*; cfr. V. De Michele, *Indipendenza del giudice e Stato di diritto: la tutela della magistratura onoraria nell'Unione e in Italia ai tempi della pandemia*, su [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 12 gennaio 2021; V. Poso, *Ufficiale (di complemento) e gentiluomo, ma anche subordinato? Iudex honorarius, de te fabula narratur*, su *Labor*, 23 gennaio 2021; il forum di novembre 2020 su [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), introdotto e coordinato da B. Capponi e con interventi di F. Russo, *Brevi osservazioni sul testo unificato dei Disegni di legge. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714 in discussione al Senato di "riforma della riforma" della magistratura onoraria*, G. Scarselli, *Brevissime note sulle ultime proposte di riforma della normativa sui giudici onorari*, G.N. Nardo, *Verso quale riforma della magistratura onoraria?*, B. Caruso e G. Minutoli, *Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia*; A. Perolio, *Giudici onorari europei a confronto. L'anomalia italiana*, su [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 5 marzo 2021; G. Negri, *Giudici di pace, apertura sulla subordinazione*, in *Guid.dir.*, 17 luglio 2020.

<sup>20</sup> Corte di giustizia Ue, I Sez., ordinanza 6 settembre 2018, causa C-472/17 Di Girolamo, EU:C:2018:684; II Sez., n.2 ordinanze 17 gennaio 2019, causa C-600/17 Cipollone, EU:C:2019:29 e causa C-626/17 Rossi ed altri, EU:C:2019:28; VII Sez., ordinanza 17 dicembre 2019, causa C-618/18 Di Girolamo, EU:C:2019:1090.

<sup>21</sup> Cfr., Cassazione, Sezioni unite, sentenze 8 gennaio 1975 n. 27, 7 ottobre 1982 n.5129, 20 marzo 1985 n. 2033, 14 gennaio 1992 n. 363, 17 febbraio 1994 n.1556, 2 giugno 1997 n.4905, 9 novembre 1998 n. 11272, 5 febbraio 2001 n.1622, 4 aprile 2008 n.8737, 29 marzo 2011 n.7099, 31 maggio 2017 n.13721, 16 novembre 2017 n.27198; III Sez.civ., sentenza 14 ottobre 2019 n.25767; Sez.lav., sentenze 2 gennaio 2002 n.16, 9 settembre 2016 n.17862 e 6 giugno 2020 n.10774.

delle conclusioni scritte dell'Avvocato generale Kokott del 23 gennaio 2020 nella causa C-658/18 per giustificare la sussistenza delle condizioni ostative al riconoscimento dei diritti della magistratura onoraria davanti al giudice naturale.

Questo orientamento avrebbe dovuto essere integralmente rivisto in applicazione dello *ius superveniens*, costituito dalla sentenza UX della Corte di giustizia del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18 UX.

Viceversa, come nella materia degli appalti pubblici, il Consiglio di Stato, giudice competente in via esclusiva sullo stato giuridico e i diritti e le responsabilità disciplinari della magistratura onoraria (cfr. da ultimo Cassazione, SS.UU., ordinanza del 30 luglio 2021 n.21986), che rientra ai sensi dell'art.3 d.lgs. n.165/2001 nel pubblico impiego non contrattualizzato in quanto le condizioni di impiego sono regolate da leggi dello Stato, si è rifiutato di dare applicazione alla sentenza UX della Corte di giustizia.

La problematica del rapporto con eventuali situazioni di contrasto della normativa interna con il diritto dell'Unione è stata affrontata dal Consiglio di Stato con la sentenza del 21 febbraio 2020 n.1326, prima della sentenza UX della Corte di giustizia, con argomentazioni che sono state letteralmente riprese e condivise dalle successive pronunce dello stesso Collegio (Consiglio di Stato, V Sezione, sentenze del 9 dicembre 2020 n. 7771, n.7772, n. 7766, n. 7765, n.7764, n. 7763, n. 7762), nonostante la pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18, totalmente ignorata.

Nelle citate decisioni il Consiglio di Stato ha rigettato la domanda di rinvio pregiudiziale sulla base delle seguenti argomentazioni: *«Ed infatti quella del magistrato professionale è una carriera speciale di diritto pubblico (art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001) in quanto sottende un rapporto di servizio inerente ad una funzione espressiva di sovranità; perciò, attesa l'inerenza all'interesse pubblico e la configurazione della funzione cui serve, modellandone struttura e sviluppo, non può essere assimilato ad un comune rapporto di lavoro, al quale, dunque, non si applica il diritto eurounitario. Quanto ai giudici di pace, la natura di funzionario onorario, che esclude l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, rende inapplicabile le direttive europee che hanno tale ambito oggettivo di applicazione.»*

Addirittura, con sentenza n.1062/2021 del 4 febbraio 2021 il Consiglio di Stato, V Sezione, ha, per la prima volta, preso in considerazione la sentenza UX della Corte di giustizia, così argomentando: *«La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza della sez. II, 16*

luglio 2020, nella causa C-658/18, ha ritenuto che questo non fosse compatibile con il diritto eurounitario: per il quale unica è la nozione di “lavoratore” quale che sia la modalità di costituzione del rapporto con l’amministrazione, senza distinzioni dovute al tempo determinato o indeterminato di svolgimento, e non è consentito un differente trattamento con altro pubblico dipendente a parità di funzioni, salvo differenziazioni derivanti da ragioni oggettive attinenti all’impiego che deve essere ricoperto; da qui il contrasto della normativa nazionale con il diritto euro – unitario nella parte in cui non prevedeva il diritto del giudice di pace a beneficiare di ferie annuali retribuite per trenta giorni come previsto, invece, per i magistrati ordinari. Siffatte disparità sono ora superate dagli articoli 24, 25 e 26 d.lgs. n. 116 del 2017, i quali, rispettivamente in materia di ferie, di gravidanza, malattia e infortunio, e di trattamento previdenziale, configurano analoghi istituti per i magistrati onorari, seppure con le dovute specificazioni. 2.6. In definitiva, a differenza del magistrato professionale, il magistrato onorario è tale solo in quanto e nei termini in cui viene chiamato a svolgere funzioni giurisdizionali: il che avviene comunque per una durata limitata e in maniera non esclusiva, ma compatibile con altre attività lavorative e professionali e per scelta volontaria di partecipare all’amministrazione della giustizia gratis rei publicae servire; caratteristiche che ne qualificano in maniera distinta lo status rispetto a quella del magistrato professionale.».

La sentenza del Consiglio di Stato n.1062/2021 rappresenta una flagrante violazione del diritto dell’Unione europea, come interpretato dalla sentenza UX della Corte di giustizia.

Peraltro, il Consiglio di Stato nella sentenza n.1062/2021 ha legittimato la circolare del 18 gennaio 2018 n.11799 con cui il Ministero della giustizia, a distanza di quasi 18 anni della legge n.36/1990 che aveva introdotto il porto d’armi senza licenza per tutti i magistrati anche onorari, valido anche come documento di riconoscimento, ha disposto il ritiro entro il 6 febbraio 2018 di tutti i tesserini di riconoscimento rilasciati ai magistrati onorari, ritenendo che tale privilegio fosse riservato soltanto ai magistrati ordinari, in ragione della natura meramente volontaria del rapporto di servizio dei magistrati onorari.

Nella prospettazione del Giudice di pace di Bologna nell’ordinanza di rinvio pregiudiziale del 16 ottobre 2018 nella causa C-658/18, accolta dalla Corte di giustizia con la sentenza UX del 16 luglio 2020, al punto 14 la citata circolare del 18 gennaio 2018 n.11799 del Ministero della giustizia era stata segnalata tra gli indicatori dell’intenzione del Governo italiano di non adempiere agli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea per quanto riguarda lo status giuridico del giudice di pace e del magistrato onorario.

La Suprema Corte di Cassazione non ha ancora adottato alcuna decisione *in subiecta materia* dopo la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18, mantenendo così inalterata la prassi giurisprudenziale in base alla quale non vi è alcun riconoscimento ai giudici di pace e agli altri magistrati onorari di un rapporto di lavoro di dipendente pubblico equiparabile a quello che lega i magistrati professionali al Ministero della giustizia, già esaminata con valutazione negativa, come la sentenza n.3556/2017 del Consiglio di Stato, sotto il profilo della (in)compatibilità con il diritto Ue al punto 34 e in nota 10 delle conclusioni scritte dell'Avvocato generale Kokott del 23 gennaio 2020 nella causa C-658/18.

Invece, con la sentenza n.267/2020 la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Lazio, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, d.l. n.67/1997, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa, così applicando per la prima volta nell'ordinamento interno la sentenza UX della Corte di giustizia.

Così argomenta il Giudice delle leggi ai punti 7, 9 e 10 della motivazione sulle statuizioni della Corte di giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18 UX utili a risolvere la questione di legittimità costituzionale come *ius superveniens*: ««7.– *In sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, deve essere interpretato nel senso che il giudice di pace italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX). Nella medesima sentenza, considerate le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace, **la Corte di giustizia ha affermato che essi «svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare»**.....*

*9.– Deve rammentarsi quanto questa Corte ha avuto modo di osservare all'indomani dell'emanazione della legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace, cioè che «mentre il giudice conciliatore era per più ragioni un giudice minore, **il giudice di pace si affianca – limitatamente al giudizio di primo grado – alla magistratura ordinaria nell'auspicata***

*prospettiva che questo più elevato livello, così realizzato, consenta una risposta più adeguata, da parte dell'ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia» (sentenza n. 150 del 1993). Particolarmente significativa agli effetti dell'odierna questione – che involge le spese di patrocinio nei giudizi di responsabilità – appare la posizione del giudice di pace nei giudizi di rivalsa dello Stato a titolo di responsabilità civile, in quanto l'art. 7, comma 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), mentre nel testo originario limitava la responsabilità del giudice conciliatore al solo caso di dolo, nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile.*

*10.– Attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice "togato" e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità.»».*

Dal combinato disposto della sentenza UX della Corte di giustizia e della sentenza n.267/2020 della Corte costituzionale, che l'ha recepita, risultano i seguenti effetti sull'ordinamento interno come *ius superveniens*, da applicare *erga omnes* per quanto riguarda lo stato giuridico e le condizioni di lavoro di tutti i giudici di pace:

- a) il giudice di pace rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza (sentenza UX, conclusioni; sentenza n.267/2020 Corte cost., punto 7).
- b) i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante (sentenza UX, punto 112);
- c) per i giudici di pace, quali giudici europei, la garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige che i casi di rimozione dei membri di tale organo siano determinati da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie

ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva (sentenza UX, punto 44);

d) il giudice di pace si affianca – limitatamente al giudizio di primo grado – alla magistratura ordinaria nella prospettiva che questo più elevato livello, così realizzato, consenta una risposta più adeguata, da parte dell'ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia (sentenza n.267/2020 Corte cost., punto 9);

e) attesa l'identità della funzione del giudicare del giudice di pace e del giudice professionale, e la primaria importanza della funzione giurisdizionale nel quadro costituzionale, è irragionevole che le condizioni di lavoro vengano riconosciute dalla legge soltanto al giudice "togato" e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale (sentenza n.267/2020 Corte cost., punto 10).

Con comunicazione del 24 novembre 2020 nell'ambito della procedura di preinfrazione CHAP(2015)1071 la Commissione europea ha così precisato sugli effetti della sentenza UX della Corte di giustizia sullo stato giuridico dei giudici di pace: «***Nella sentenza della causa C-658/18 UX1, su domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di pace di Bologna (Italia), la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha confermato che i giudici di pace devono essere considerati "lavoratori" ai fini del diritto del lavoro dell'Unione. La Commissione sta analizzando la sentenza UX e la sua rilevanza per altre categorie della magistratura onoraria nell'ordinamento giuridico italiano.***».

Tuttavia, la Corte costituzionale, sollecitata e richiamata ripetutamente dalla Ministra della giustizia come condizione per risolvere il problema della tutela effettiva della magistratura onoraria, con la sentenza n.41/2021<sup>22</sup> sui giudici ausiliari di Corte di appello e con la sentenza n.172/2021 sui compensi dei vice procuratori onorari e dei giudici onorari di tribunale si è dimenticata della sentenza UX della Corte di giustizia e della necessità di dare continuità a quanto deciso con la sentenza n.267/2020, rifiutandosi così di continuare a dialogare con la Corte Ue e di applicarne le decisioni.

---

<sup>22</sup> Cfr. M. Branca, *Meglio un audace bilanciamento di un rigetto non conveniente*, in Giur.cost., 2020, n. 6, pag. 3177; F. Carpi, *Sull'incostituzionalità del giudice onorario ausiliario in Corte d'Appello*, in Riv.trim.dir.proc.civ., 2020, n. 4, pag. 1379; D. Cavallini, *Una battuta d'arresto (con efficacia differita) per i giudici ausiliari di Corte d'appello*, in Riv.trim.dir.proc.civ., 2021, n. 3, pag. 909; N. Fiano, *Una nuova frontiera della modulazione degli effetti nel tempo. Riflessioni a margine della sent. Cost. n. 41 del 2021*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2021, n. 1; R. Pinardi, *Costituzionalità "a termine" di una disciplina resa temporanea dalla stessa Consulta*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2021, n. 1; E. Tomassini, *La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme sulla partecipazione dei giudici ausiliari alla Corti d'appello civili, ma solo da una certa data*, in Rivista della Corte dei conti, 2021, n. 2, pag. 253.

Ed è così che le promesse della nuova Ministra della giustizia di risolvere la questione dello stato giuridico della magistratura onoraria in ottemperanza alla sentenza UX della Corte di giustizia e alla sentenza n.267/2020 della Corte costituzionale non si sono mai concretizzate, nessuna promessa e urgente modifica legislativa è intervenuta *in subiecta materia* se non il differimento al 31 dicembre 2021 dell'entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017 e la Commissione Ue, a causa dei gravissimi e ingiustificati ritardi del Governo italiano, si è vista costretta a notificare il 15 luglio 2021 la lettera di messa in mora con inizio della procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 258 TFUE.

La Commissione Europea ha infatti evidenziato numerose incompatibilità tra le condizioni attuali di lavoro dei magistrati onorari e le direttive sul lavoro europee, già stigmatizzate dalla sentenza UX della Corte di giustizia del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18.

In particolare, la Commissione Ue ha affermato nella lettera di messa in mora:

- *«In tali circostanze, risulta che i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante»;*
- *«Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene che, stante l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, i magistrati onorari, nell'ambito delle loro funzioni, effettuano prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepiscono indennità aventi carattere remunerativo. Rientrano pertanto nella nozione di "lavoratore" ai sensi di tale disposizione e hanno il diritto di beneficiare della tutela voluta dalla direttiva 2003/88»;*
- *«La Commissione ritiene che le modalità di nomina e di decadenza/revoca dei magistrati onorari stabilite a livello nazionale non rendano il rapporto che lega i magistrati onorari al ministero della Giustizia sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro e un lavoratore»;*
- *«La Commissione ritiene che le differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e quelle dei magistrati togati non impongano che ai primi siano negate le sei condizioni di impiego richiamate sopra, riconosciute invece ai magistrati togati»;*
- *«È incontestabile che **le sei condizioni di impiego** descritte di seguito rientrino nella nozione di "condizioni di impiego" ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato:*

- 1. indennità per gravidanza, malattia e infortunio;**
- 2. iscrizione alla gestione separata presso l'INPS;**
- 3. modalità retributive e differenze di trattamento economico;**
- 4. discriminazione fiscale;**
- 5. ferie annuali retribuite dei giudici onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017;**
- 6. rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari».**

● **«Quanto alle modalità di organizzazione del lavoro dei magistrati onorari, è chiaro che essi svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione».**

Conclude la Commissione Ue nella lettera di messa in mora:

*«Valutati gli elementi qualitativi e quantitativi disponibili riguardanti le funzioni svolte dai giudici di pace e dai magistrati togati, i vincoli di orario e le sanzioni cui sono soggetti, nonché, in generale, l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti, la Commissione conclude che non sussistono ragioni oggettive valide che giustifichino la disparità di trattamento tra magistrati onorari e magistrati togati in relazione alle sei condizioni di impiego descritte sopra.*

*Le autorità italiane, qualora ritengano obiettivamente giustificata la disparità di trattamento in relazione alle sei condizioni di impiego di cui sopra, sono invitate a presentare elementi di prova aggiuntivi in merito.*

*Conformemente alla già citata giurisprudenza della CGUE, occorre tener conto cumulativamente dei criteri seguenti:*

- 1. se la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui si colloca;**
- 2. se la disparità di trattamento si verifichi in base a criteri oggettivi e trasparenti;**
- 3. se la disparità di trattamento risponda a una reale necessità;**
- 4. se la disparità di trattamento sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito;**
- 5. se la disparità di trattamento risulti a tal fine necessaria.**

*Tali elementi dovrebbero risultare dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (v., in tal senso, la sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 151).*

***Nel valutare se la disparità di trattamento in questione risulti necessaria occorre procedere separatamente per ciascuna condizione di impiego discriminatoria. Non è possibile giustificare oggettivamente le differenze nelle condizioni di impiego facendo un mero riferimento astratto alle differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e dei magistrati togati.***

***Occorre pertanto che il soddisfacimento cumulativo dei cinque criteri sopraelencati venga dimostrato in relazione a ciascuna delle sei condizioni di impiego discriminatorie sopracitate: ciò al fine di considerare obiettivamente giustificata la disparità di trattamento alla luce della giurisprudenza della CGUE.».***

E' significativo che, nell'avviare la procedura di infrazione con la messa in mora del 15 luglio 2021, la Commissione europea, alla luce proprio della risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sullo stato di diritto nell'Unione, ha rinunciato ad attendere l'esito dell'ordinanza del 1° giugno 2020 nella causa C-236/20<sup>23</sup> *Ministero della Giustizia ed altri* del Tar Emilia-Romagna, che ha sollevato nuovamente questioni pregiudiziali concernenti lo status dei giudici di pace, e ha deciso di promuovere subito la procedura di infrazione che comporta, di fatto, l'accertamento della flagrante violazione dello stato di diritto da parte dell'Italia.

Appare assurdo che un terzo della magistratura che opera nel settore civile e penale sia priva di ogni tutela sostanziale, economica, previdenziale, disciplinare e procedurale, dal momento che le "nostre venerabili istituzioni giudiziarie" (Cassazione, Consiglio di Stato e, purtroppo, anche la Corte costituzionale con il suo recente e improvviso *revirement*) non vogliono applicare la sentenza UX della Corte di giustizia, costruendo un muro impenetrabile e indecoroso di mancanza assoluta di ogni tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di magistrati servitori dello Stato precari e dichiaratamente senza diritti<sup>24</sup> con l'aggravante che i due terzi

---

<sup>23</sup> Su cui cfr. V. De Michele, *Indipendenza del giudice e Stato di diritto: la tutela della magistratura onoraria nell'Unione e in Italia ai tempi della pandemia*, cit..

<sup>24</sup> Il Tar Lazio, I Sezione, con l'aberrante ordinanza cautelare dell'8 ottobre 2021 n.5373/2021 ha apoditticamente affermato che il giudice di pace che lamenta l'illegittimità del procedimento di mancata conferma quadriennale non ha alcun diritto perché il CSM può deliberare il provvedimento di esclusione dalla magistratura onoraria con discrezionalità assoluta.

della magistratura (quella professionale ordinaria), con l'aggiunta di quella amministrativa, è priva di indipendenza rispetto all'esecutivo perché non vuole garantire, almeno a livello di supreme corti, i diritti di chi svolge la stessa attività giurisdizionale.

Nel disegno di legge finanziaria da poco approvato al Senato l'art.196, "nell'ottica di dare una risposta alle sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea", prevede per il magistrato onorario in servizio, il possibile inquadramento economico equiparato al personale amministrativo giudiziario, a seguito – per di più - di procedura concorsuale che dovrebbe tenersi nei prossimi tre anni, senza alcun impegno di spesa per l'anno 2022 se non quanto strettamente necessario per organizzare il primo dei tre concorsi previsti.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non sono previste risorse per la magistratura onoraria. Viceversa, fino a 2,3 miliardi di euro nel PNRR per l'efficienza della macchina giudiziaria, cui si aggiungono altri 1,10 miliardi già stanziati dalla legge di bilancio. L'obiettivo principale è la messa a punto dell'Ufficio del processo, per il quale il Ministero della giustizia ha annunciato in origine l'assunzione entro fine 2021 di 16.500 laureati in legge, economia e scienze politiche, da inquadrare come lavoratori dipendenti a tempo determinato per la durata massima di 30 mesi con stipendi molto adeguati come nuove assunzioni nella pubblica amministrazione giudiziaria (circa € 2.000,00 al mese, già al netto delle ritenute di legge), mentre i magistrati onorari continuano ad essere pagati a cottimo.

La riforma della giustizia è uno dei pilastri fondamentali del PNRR. Nel Piano si stima che la riduzione della durata dei processi civili del 50% possa accrescere del 10% la dimensione delle imprese manifatturiere italiane, e che una riduzione da 9 a 5 anni della durata delle procedure fallimentari possa determinare un incremento del PIL dell'1,6%.

Quello che mi sfugge è come si possano ridurre i tempi della giustizia se nel PNRR non sono previsti interventi in favore del miglioramento delle performance della magistratura onoraria, ma è invece previsto l'ingresso di nuovo sovrabbondante e costoso precariato nell'ufficio del processo, in una situazione già di precarietà dell'organizzazione giudiziaria per mancanza di spazi di allocazione del personale, mutilata dalla chiusura di tanti Tribunali "minori" che però assicuravano una tutela più capillare sui territori di competenza dei diritti.

Questo silenzio assordante nel PNRR sull'organizzazione e la produttività della magistratura potrebbe preludere alla catastrofe, cioè alla rappresentazione erronea di dati della produttività della magistratura professionale che includono anche quelli della magistratura onoraria,

soprattutto dei giudici di pace che, come è noto, fanno parte dell'ordine giudiziario (Corte costituzionale, ordinanza n.19/2021) e hanno autonomia organizzativa piena.

Questo spiegherebbe l'enfasi per l'ufficio del processo e l'assurda previsione di un concorso pubblico da fare nel triennio 2022/2024 per la stabilizzazione di magistrati onorari di lungo o lunghissimo servizio giurisdizionale inquadrati come assistenti giudiziari, se, naturalmente, dovessero superare una selezione pubblica che hanno già affrontato nel momento dell'immissione in possesso con decreto ministeriale per l'esercizio di funzioni giurisdizionali identiche a quelle della magistratura professionale.

Il ricambio "generazionale" di magistrati onorari precari pagati a cottimo e senza tutele previdenziali con assistenti ai magistrati professionali nell'ufficio del processo, precari ma con tutte le tutele del rapporto di lavoro subordinato e con stipendi superiori a quelli dei magistrati onorari "eventualmente" stabilizzati con il concorso pubblico non rappresenta un processo organizzativo degno di condivisione etica e di visione prospettica per il raggiungimento degli obiettivi prefissati del giusto e rapido processo civile e penale.

E' per questa straordinaria e aberrante situazione che la **Consulta della magistratura onoraria**, che raggruppa le principali associazioni di giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, con **lettera del 12 novembre 2021** indirizzata alla Presidente della Commissione europea e a vari Commissari Ue, al Presidente del Parlamento europeo, alla Presidente della Commissione petizioni del Parlamento Ue, e, per conoscenza, al Presidente del Consiglio dei ministri e alla Ministra della giustizia, ha chiesto alla Commissione europea di procedere senza indugio nell'iter della procedura di infrazione, emettendo il parere motivato per palese violazione della sentenza UX della Corte di giustizia delle direttive in materia di lavoro, e deferendo lo Stato italiano alla Corte Ue per le determinazioni conseguenti, *«poiché, con una disciplina che ancora mina l'autonomia ed indipendenza dei magistrati onorari in servizio, attraverso il persistente mancato riconoscimento di tutti i diritti ampiamente maturati, si stanno pervicacemente violando i valori su cui l'Unione è fondata ed il diritto dei cittadini dell'Unione a godere di un magistrato europeo autonomo ed indipendente.»*.

Non capisco e non mi adeguo a questa assurdità, che può provocare l'attivazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia delle misure previste dall'art.5 e con la procedura dell'art.6 del Regolamento Ue 2021/2092 fino alla sospensione dei finanziamenti del Recovery fund perché il sedicente Governo europeista italiano viola lo stato di diritto e che, diversamente

da Ungheria e Polonia, non è tradizionalmente in grado di utilizzare appieno e con efficienza i fondi europei.

E sono convinto che, prima della seconda sentenza della Corte di giustizia di prossima pubblicazione nella causa C-236/20<sup>25</sup> *Ministero della Giustizia ed altri* sulla pregiudiziale del Tar Emilia-Romagna, con un Collegio lussemburghese composto da cinque giudici di cui quattro già componevano la Sezione della Corte che ha deciso la causa UX C-658/18, il prof. Draghi interverrà direttamente per risolvere positivamente e in modo soddisfacente il gravissimo problema di tenuta del sistema democratico interno e sovranazionale di tutela dei diritti fondamentali, dal momento che, come ha salvato l'Unione europea come Presidente della BCE, ha il dovere e il diritto di salvare il proprio Paese da sé stesso e dalle sue prassi sovraniste e antieuropee, in carenza di un Parlamento che, diversamente, da quello europeo, non è in grado di svolgere più alcuna seria funzione legislativa e riformatrice dello Stato (di diritto) che non c'è.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

---

<sup>25</sup> Su cui cfr. V. De Michele, *Indipendenza del giudice e Stato di diritto: la tutela della magistratura onoraria nell'Unione e in Italia ai tempi della pandemia*, cit..