

Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia

Angela Correr (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro) – 12 gennaio 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I quesiti formulati dal giudice ungherese. – 3. La posizione della Corte di giustizia tra vecchie conferme e nuove precisazioni. – 4. Conclusioni: l'importanza del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nella tutela del principio di indipendenza dei giudici.

1. Lo scorso 23 novembre, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha emanato la propria sentenza nel caso *IS* (causa C-564/19).

La pronuncia, particolarmente attesa, si inserisce nel contesto delle numerose controversie per asserite violazioni dello Stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici portate all'attenzione della Corte di giustizia negli ultimi anni, disvelando la più ampia e preoccupante problematica del tentativo di taluni Stati membri, soprattutto della Polonia e dell'Ungheria, di dissuadere i componenti del proprio ordinamento giudiziario dal rivolgersi alla Corte di giustizia, al fine di tutelare le proprie istanze, in specie quando a livello interno non si ravvedano alternative utili a perseguire efficacemente i medesimi obiettivi (v. *ex multis*, sullo Stato di diritto in generale, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 195 ss.; della stessa autrice, *L'uso della procedura di infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, pp. 363-375; B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi dal Trattato UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2017; G. CAGGIANO, *Dialogo sullo stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 ss. Sulla indipendenza dei giudici, v. A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *ECLR*, vol. 15, n. 3, 2019, p. 391 ss.; E. SPAVENTA, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea: riflessioni su indipendenza e dialogo*, p. 38 e ss. in (a cura di) G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - M. BASSINI, *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano 2019. Inoltre, nello stesso volume G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare*, p. 17).

In particolare, nell'ambito di una più articolata domanda, alla Corte è stato chiesto di verificare se fosse compatibile con l'art. 267 TFUE la decisione con cui la Corte suprema ungherese ha dichiarato illegittima una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal giudice di grado inferiore, in quanto le questioni sollevate non erano pertinenti e necessarie alla risoluzione del procedimento principale; e di chiarire altresì se possa ritenersi rispettoso del principio di indipendenza della magistratura e della *ratio* dello strumento *ex art. 267 TFUE* la possibilità che un giudice nazionale fosse sottoposto a procedimento disciplinare per il fatto di avere operato un rinvio pregiudiziale.

Dopo una breve disamina dei fatti da cui originano i quesiti formulati alla Corte di giustizia, ci si soffermerà, per la rilevanza dei profili coinvolti, soprattutto sulla posizione dei giudici europei sulle questioni appena richiamate.

2. Va subito osservato che il rinvio pregiudiziale nella causa in esame è stato sottoposto alla Corte dal Tribunale Centrale Distrettuale di Pest (*Pesti Központi Kerületi Bíróság*) e si inserisce in un procedimento penale promosso a carico di un cittadino svedese di origine turca, per violazione della normativa ungherese sull'acquisto o il trasporto di armi da fuoco o di munizioni.

In tale contesto, il giudice del rinvio, in prima battuta, ha chiesto alla Corte chiarimenti in ordine alla necessità per gli Stati membri di creare un registro di traduttori e interpreti indipendenti e adeguatamente qualificati o di garantire con altri strumenti che sia possibile esercitare un controllo sulla qualità dell'interpretazione linguistica nei procedimenti giudiziari penali, al fine di assicurare il diritto a un equo processo per gli imputati che non comprendono la lingua in cui viene celebrato il procedimento (in osservanza dell'art. 2, par. 8, dell'art. 3, par. 9 e dell'art. 4, par. 5 della direttiva 2010/64).

Più precisamente, il giudice del rinvio ha rilevato che in Ungheria non esiste alcun registro ufficiale di traduttori e interpreti e che la normativa ungherese non specifica, qualora se ne ravvisi la necessità nel procedimento penale, chi possa essere incaricato come traduttore o interprete né in base a quali criteri possa operarsi questa scelta, con il rischio di generare una grave compromissione del diritto dell'imputato ad essere informato in una lingua a lui comprensibile del reato che è sospettato o accusato di aver commesso, così come dei suoi diritti di difesa.

Di conseguenza, il giudice *a quo* ha ritenuto di sospendere il procedimento penale dinanzi ad esso pendente e di chiedere alla Corte di giustizia di verificare se la normativa e la prassi ungheresi appena richiamate possano considerarsi compatibili con il complesso delle garanzie che il diritto dell'Unione prevede a tutela delle persone imputate (segnatamente, con la direttiva 2010/64, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, e con la direttiva 2012/13, sul diritto all'informazione in tali procedimenti) e se, in caso di incompatibilità, dalla normativa dell'Unione derivi l'impossibilità per il giudice dinanzi al quale pende il procedimento principale di procedere *in absentia*.

Nonostante questo primo rinvio alla Corte di giustizia, la Kúria (Corte suprema ungherese) si è pronunciata su un ricorso straordinario nell'interesse della legge, presentato dal procuratore generale ungherese contro l'ordinanza di rinvio e ha dichiarato tale ordinanza illegittima - senza tuttavia modificarne gli effetti giuridici - ritenendo le questioni pregiudiziali non pertinenti e necessarie per la soluzione della controversia in questione. Per gli stessi motivi che sono alla base della decisione della Kúria, inoltre, è stato avviato un procedimento disciplinare, *medio tempore* archiviato, nei confronti dello stesso giudice *a quo*.

Quest'ultimo, nutrendo dubbi sulla compatibilità di tale procedimento e della decisione della Kúria con il diritto dell'Unione e sull'incidenza che tale decisione possa avere sul procedimento penale dinanzi ad esso pendente, ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale supplementare. E, come anticipato in premessa, ha chiesto se l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice per aver proposto un rinvio pregiudiziale sia precluso dal diritto dell'Unione (segnatamente, dagli artt. 19, par. 1, comma 2, TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali, per come interpretati dalla Corte di giustizia) e se la decisione di un giudice di ultima istanza, nell'ambito di un procedimento volto ad uniformarne la giurisprudenza, che dichiara l'illegittimità dell'ordinanza emanata da un giudice di grado inferiore a sua volta finalizzata a sollecitare un procedimento pregiudiziale, sia idonea a compromettere il funzionamento del meccanismo di cui all'art. 267 TFUE.

3. La Corte, riunita in Grande Sezione, in ordine alle questioni di diritto processuale penale, ha offerto importanti precisazioni alla luce degli obblighi derivanti dalla direttiva 2010/64 in materia di interpretazione e traduzione nei procedimenti penali.

A tale riguardo, i giudici dell'Unione hanno ricordato che sugli Stati membri grava l'obbligo di adottare misure specifiche che garantiscano che la qualità dell'interpretazione e delle traduzioni sia sufficiente a consentire all'indagato o all'imputato di comprendere l'accusa a suo carico. La creazione di un registro di traduttori o interpreti indipendenti è, di conseguenza, uno strumento indispensabile per perseguire tale obiettivo. Pertanto, essi hanno rilevato che, qualora le misure adottate dagli Stati membri non consentano al giudice nazionale di verificare che l'interpretazione sia stata di qualità sufficiente, le direttive 2010/64 e 2012/13, lette alla luce del diritto di difesa, ai sensi dell'art. 48, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ostano alla prosecuzione del procedimento penale in contumacia.

Tanto premesso, la Corte di giustizia si è concentrata sulle più spinose questioni relative all'indipendenza della magistratura.

In aderente continuità con una sua consolidata giurisprudenza, essa ha anzitutto statuito che, sebbene l'art. 267 TFUE non osti a procedure nazionali che astrattamente consentano di sottoporre ai normali mezzi di impugnazione (anche) i provvedimenti di rinvio pregiudiziale, l'esito di un tale ricorso non può limitare la competenza conferita in capo al giudice interno di adire la Corte, se ritiene che, nell'ambito di una controversia di cui sia investito, siano

sorte questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione per le quali è necessaria una sua pronuncia (v. Corte giust. 16 dicembre 2008, C-210/06, *Cartesio*, punto 67).

A sostegno delle conclusioni appena esposte, la Corte di giustizia ha rammentato che, conformemente all'art. 19 TUE, essa stessa ed i giudici nazionali concorrono a pari titolo a garantire il pieno rispetto e l'efficace applicazione del diritto dell'Unione, perché se la definizione del principio di diritto è riservato dai Trattati alla Corte, sono poi i giudici nazionali che, oltre a sollecitare l'intervento della stessa, devono farsi carico delle modalità di attuazione di quel principio e di immetterlo concretamente nel proprio ordinamento.

In tal senso, è il meccanismo del rinvio pregiudiziale - che la Corte richiama in ogni occasione come la "chiave di volta" del sistema giurisdizionale dell'Unione, in quanto diretto ad instaurare un dialogo tra giudice di Lussemburgo e giudici nazionali - che assicura, ad un tempo, la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia del diritto dell'Unione (in tal senso, v. Corte giust. 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punti 36 e 37; 22 giugno 2010, C-188 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, punti 40-45; 5 ottobre 2010, C-173/09, *Elchinov*, punto 21 e seguenti; 15 gennaio 2013, C-416/10, *Križan e a.*, punti 65-73; 11 settembre 2014, C-112/13, *A/B*, punto 34 e seguenti; 5 luglio 2016, C-614/14, *Ognyanov*; *RH*, punto 40 e seguenti; 24 ottobre 2018, C-234/17, *XC*, punto 41. In dottrina, F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 113 ss.; G. TESAURO, *La Corte costituzionale e l'art. 111, ult. comma: una preclusione impropria al rinvio pregiudiziale obbligatorio*, in *federalismi.it*, 2020; A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019).

I giudici nazionali sono d'altronde liberi di esercitare la facoltà di rimettere una questione alla Corte UE in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno (come recentemente confermato nella sentenza del 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*, punto 28, sulla quale si rinvia su questo *Blog* a [P. De Pasquale, Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT \(causa C-561/19\)](#)), senza che tale dialogo possa essere filtrato da altri giudici nazionali, indipendentemente da quale possa essere la gerarchia giudiziaria in un determinato Stato.

Nella medesima direzione, l'Avvocato generale Pikamäe nelle proprie conclusioni ha efficacemente rilevato che "il dialogo pregiudiziale [...] non rientra in una relazione triangolare che comprende un organo giurisdizionale, diverso dalla Corte e dal giudice del rinvio, il quale possa effettuare un'autonoma valutazione della rilevanza e della necessità del rinvio pregiudiziale, per poi dichiararne l'illegittimità perché dette caratteristiche non sussistono" (v. conclusioni dell'AG Pikamäe del 15 aprile 2021, punto 47).

Pertanto, per la Corte di giustizia è stato agevole concludere che una norma di diritto interno che impedisca al giudice nazionale di avvalersi di suddetta facoltà, è incompatibile con il sistema di cooperazione

giurisdizionale instaurato dall'art. 267 TFUE (v. Corte giust. 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz*, C-558/18 e C-563/18, punti 56 e 57, e del 5 aprile 2016, *PFE*, C-689/13, punto 34. In dottrina, *inter alia*, v. K. GAJDA-ROSZCZYŃIALSKA, K. MARKIEWICZ, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, in *HJRL*, 2020).

In altre parole, un controllo di legittimità come quello che la Corte suprema ungherese ha effettuato sulla decisione di rinvio, in quanto volto a stabilire se la risposta alle questioni sollevate dal giudice nella causa considerata fosse necessaria ai fini del suo giudizio, a ben vedere, non differendo da quello generalmente effettuato dalla Corte di giustizia per determinare l'ammissibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale, certamente viola una prerogativa esclusiva della Corte, che nessun giudice nazionale, quand'anche si tratti di un organo di ultima istanza, può avocare a sé.

Infatti, una simile prassi nazionale è idonea a determinare una grave compromissione dell'efficacia del diritto dell'Unione, nella misura in cui consente che un giudice di più alto grado possa impedire l'instaurazione di quel dialogo fra Corte di giustizia e giudice nazionale che il rinvio pregiudiziale promuove, (v. *Melki e Abdeli*, già richiamata, punto 45). Ancor più se, come nella fattispecie in esame, risulta all'esito di un esame sostanziale delle ragioni in forza delle quali il rinvio pregiudiziale è stato avviato: ottenere una verifica da parte della Corte di giustizia sulla conformità al diritto dell'Unione della normativa nazionale.

Una decisione di illegittimità come quella registrata nel caso *de quo*, in definitiva, rischia di pregiudicare l'autorità della pronuncia della Corte di giustizia e inibire l'esercizio della competenza dei giudici nazionali ad adirla in via pregiudiziale, ripercuotendosi gravemente sulla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti di cui i singoli sono titolari in forza del diritto dell'Unione. Difatti, un giudice nazionale, benché possa trovarsi a nutrire dubbi di analogia portata, potrebbe essere indotto ad astenersi dal porre questioni pregiudiziali alla Corte per evitare una dichiarazione di illegittimità della decisione di rinvio, suscettibile di compromettere la validità della futura decisione di merito (in tal senso anche le conclusioni dell'AG già richiamate, p. 48; nonchè, *Ognyanov*, sopra citata, punto 25).

Alla luce di tali premesse, i giudici europei hanno concluso che il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice interno di non tener conto della decisione del giudice supremo dello Stato membro interessato e di disattendere qualsiasi prassi nazionale che militi nella medesima direzione (punto 81).

Il secondo importante profilo posto all'attenzione dei giudici di Lussemburgo riguarda poi la possibilità che un giudice nazionale sia sottoposto a procedimento disciplinare per avere presentato un rinvio pregiudiziale.

A tal riguardo, confermando quanto già affermato nella sentenza *Miasto Łowicz* (v. punti 58 e 59; v. altresì *Ognyanov*, punto 25; ordinanza del 12 febbraio 2019, *RH*, C-8/19, punto 47; *Commissione c. Polonia (regime*

*disciplinare per i giudici*)), la Corte ha statuito che non possono essere ammesse disposizioni nazionali dalle quali derivi per i giudici nazionali il rischio di esporsi a procedimenti disciplinari per il fatto di avere adito la Corte ex art. 267 TFUE.

La fermezza dei giudici dell'Unione sul punto è comprensibile oltre che condivisibile, in considerazione del fatto che tali procedimenti potrebbero avere un effetto "paralizzante" sull'utilizzo del rinvio pregiudiziale (v. conclusioni dell'AG Tanchev del 6 maggio 2021, *Commissione c. Polonia (regime disciplinare per i giudici)*, C-791/19, punto 132), nella misura in cui potrebbero condizionare le decisioni future di altri giudici nazionali, dissuadendoli dal proporre eventuali rinvii pregiudiziali e compromettendo gravemente l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Ed altresì mettendo in discussione la loro stessa indipendenza.

4. Non vi è dubbio che la sentenza in esame ha costituito per la Corte l'opportunità non solo per ribadire la centralità dello strumento del rinvio pregiudiziale nel sistema di cooperazione giurisdizionale congegnato dai Trattati, ma anche e soprattutto di chiarire la sua giurisprudenza sulla compatibilità delle misure adottate da uno Stato membro con i requisiti di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, al fine di garantire la tutela giurisdizionale effettiva e il rispetto dello Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

La sentenza rappresenta evidentemente anche una risposta importante alle iniziative promosse, negli ultimi tempi, dai Paesi riconducibili nell'alveo delle democrazie illiberali, quali Ungheria e Polonia, che dell'attacco all'indipendenza della magistratura hanno fatto il proprio tratto caratterizzante. Iniziative, in particolare, volte a frenare i rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia vertenti sulla questione dell'indipendenza dei giudici e a rimettere in discussione le decisioni dei giudici nazionali che abbiano proceduto a simili rinvii (v. in tal senso, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e altri*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19; nonché Corte giust. 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina di giudici presso la Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, punto 100).

In proposito, il recente arresto della Corte conferma che la possibilità, scevra da interferenze esterne, di proporre un rinvio pregiudiziale, nel momento in cui sorga un dubbio interpretativo sul diritto dell'Unione, costituisce un serio parametro del grado di indipendenza del singolo giudice nazionale, nonché del sistema giudiziario complessivamente considerato. Una irrinunciabile condizione la cui difesa rappresenta un dovere primario delle Istituzioni dell'Unione, non solo della Corte di giustizia, ma anche della Commissione europea nel suo ruolo di "guardiana dei Trattati". Ciò, in quanto la sola prospettiva che un giudice nazionale possa subire pressioni o essere sottoposto a procedimenti disciplinari è un attacco non solo all'essenza meccanismo del rinvio pregiudiziale, ma anche alle vere e proprie basi della stessa Unione (v. conclusioni dell'AG Tanchev, già richiamate, punto 132; e

altresì sentenza del 25 luglio 2018, C-216/18, *Minister for Justice and Equality (carenze del sistema giudiziario)*).

Nonostante la fermezza delle statuizioni sugli aspetti appena ricordati, non possono, però, tacersi le preoccupazioni - direttamente connesse agli stessi limiti funzionali dello strumento di cui all'art. 267 TFUE - relative al possibile mancato rispetto delle stesse da parte dello Stato interessato e dei suoi organi (v. Corte giust. 19 novembre 2019, *A. K. e a. c. Sad Najwyższy*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punti 97 e 98. In dottrina, v. M. Carta, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?* in rivista.eurojus.it., n. 1, 2020).

È indubbio che un regime disciplinare relativo ai giudici costituisce un insieme di norme che consente di affermare la responsabilità dei giudici per gravi forme di inadempienza e contribuisce a rafforzare la fiducia del pubblico negli organi giurisdizionali. Tuttavia, tale sistema dovrebbe essere accompagnato da garanzie sufficienti, affinché l'indipendenza dei giudici non sia compromessa dalla minaccia o dall'imposizione di sanzioni che possano essere irrogate nei loro confronti, così come da indebite interferenze esterne.

A tal riguardo, sebbene la Corte di giustizia abbia offerto ai giudici nazionali indicazioni precise, in condizioni di fragilità dello Stato di diritto il risultato non è sempre scontato. L'effetto "paralizzante" già esercitato sui giudici nazionali dalla minaccia di procedimenti disciplinari non può essere sottovalutato, in considerazione di altri meccanismi di controllo interno che potrebbero dissuadere i giudici ungheresi (e non solo) a presentare una richiesta di pronuncia pregiudiziale o a dare esecuzione alle pronunce della Corte. Infatti, il giudice del rinvio aveva sollevato ulteriori questioni di carattere generale, relative alla remunerazione e alle promozioni, segnalando forti pressioni sia esterne sia interne alla magistratura ungherese. Tali questioni sono state, però, ritenute inammissibili dalla Corte di giustizia (punti 33-37).

Pertanto, la sentenza potrebbe non essere sufficiente ad arginare l'effetto deterrente già esercitato nella pratica sui giudici e, quindi, i pericoli per l'uniforme applicazione del diritto dell'UE.

Ciò non deve indurre tuttavia a sminuire i risultati che sono stati finora conseguiti. Le più recenti pronunce sullo stato di diritto (v. *inter alia*, *Commissione c. Polonia, Miasto Łowicz, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România"*, *Land Hessen* e da ultimo *IS*) testimoniano che il ricorso alla Corte di giustizia in forza dell'art. 267 TFUE svolge un prezioso contributo a tutela dell'indipendenza dei giudici nazionali. E denotano uno sviluppo positivo nel consolidamento delle fondamenta del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, che si trova di fronte a un momento molto critico della storia dell'integrazione (v. P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 80; C. IANNONE, G. ETIENNE, *La Cour de justice de l'Union européenne et le respect du principe de l'indépendance du juge national*, in *Il diritto*

*dell'Unione europea*, 2020, p. 65 ss.; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 441 ss.). Un momento in cui la difesa dei valori su cui essa si fonda - come la democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali, assume una portata cruciale per sottolineare che ciò che unisce è più forte di ciò che separa (v. in questo *Blog* i contributi di [G. DI FEDERICO, \*Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato \(della Costituzione polacca\): et nunc quo vadis?\*](#) e di [L. F. PACE, \*La sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021: tra natura giuridica dell'Unione, l'illegittimità del sindacato ultra vires e l'attesa della soluzione della "crisi" tra Bruxelles e Berlino\*](#)).