

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

IL CASO *DAKA* E LA RINNOVATA FIDUCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE NEI CONFRONTI DELLA REPUBBLICA DI POLONIA

Posted on 16 Dicembre 2025 by [Giulia Gianni](#)

1. Con la sentenza del [1° agosto 2025](#), relativa alle cause riunite C-422/23, C-455/23, C-486/23 e C-493/23, la Corte di giustizia dell'Unione europea è tornata ancora una volta a pronunciarsi sul significato della tutela offerta dall'articolo 19 TUE in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La sentenza in esame, che riunisce cinque differenti cause, prende avvio dalla designazione, mediante ordinanza della Presidente della Sezione civile del *Sąd Najwyższy* (la Corte Suprema della Polonia), dei collegi giudicanti dei suddetti ricorsi per cassazione. I collegi sono stati formati da tre giudici, di cui soltanto uno appartenente alla Sezione civile e due assegnati invece alla Sezione per il lavoro e la previdenza sociale del *Sąd Najwyższy*, ma temporaneamente designati all'esercizio delle funzioni giudicanti presso la Sezione civile in forza dell'articolo 35, paragrafo 3 della legge sulla Corte Suprema.

Il giudice nazionale che ha effettuato il rinvio pregiudiziale ritiene che i collegi giudicanti composti in siffatta maniera non possano offrire le giuste garanzie d'indipendenza e imparzialità. I giudici, infatti, sono stati assegnati a una diversa sezione in assenza di consultazione e consenso

alcuno, nonché senza una motivazione precisa e puntuale se non quella dell'eccessivo carico di lavoro della Sezione civile, che deriverebbe però dalla gestione inadeguata della stessa. Viene inoltre affermato, dal suddetto giudice, che i provvedimenti adottati dalla Presidente della Sezione civile dovrebbero essere ritenuti invalidi perché, sulla scia della sentenza [W. Ż.](#), quest'ultima sarebbe stata nominata giudice del *Sąd Najwyższy* nelle medesime circostanze irregolari analizzate dalla Corte di Giustizia nella sentenza appena citata. Infine, i giudici assegnati alla Sezione civile non sono stati dispensati dall'esercizio della funzione giurisdizionale presso la Sezione per il lavoro e la previdenza sociale, con la conseguenza che sarebbero sottoposti a un duplice carico di lavoro, in contrasto con l'articolo 6, lettera *b*), della direttiva 2003/88, concernente specificatamente la durata media dell'orario di lavoro.

La Corte di giustizia, dopo aver rilevato che il *Sąd Najwyższy* soddisfa i requisiti *ex* articolo 267 TFUE, ritiene ricevibili le questioni da essa sollevate. La Corte poi, dal par. 63 in avanti, prosegue con una disamina sulla portata dell'articolo 19 TUE, baluardo dell'indipendenza giudiziaria che rappresenta un elemento fondamentale della *rule of law* e dunque dei valori fondanti dell'Unione europea, così come enunciati dall'articolo 2 TUE. Per quanto concerne l'applicazione *ratione materiae* dell'articolo 19, la Corte richiama la sentenza [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), che al par. 29 stabilisce che "tale disposizione riguarda «i settori disciplinati dal diritto dell'Unione», indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto". La Corte stabilisce dunque che rientra sicuramente nell'ambito di applicazione dell'articolo 19 TUE qualsiasi organo nazionale che, come il giudice del rinvio, nell'esercizio delle sue funzioni possa dover applicare o interpretare il diritto dell'Unione europea (così come riportato al punto 36 della sentenza [Hann-Invest](#)).

2. Nello statuire sulle successive questioni, la Corte ricorda (par. 73) che, avendo gli Stati membri aderito volontariamente all'Unione Europea e avendo dunque accettato di dividerne la richiamata base valoriale *ex* articolo 2 TUE, la Repubblica di Polonia è tenuta a garantire che gli organi giurisdizionali rientranti nell'alveo dell'articolo 19 TUE soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva tra cui, soprattutto, il principio

d'indipendenza.

Quest'ultimo implica, come più volte ricordato dalla Corte, due aspetti distinti e complementari tra loro. Il primo aspetto è di carattere esterno e ha ad oggetto la necessità che l'organo giurisdizionale possa provvedere a giudicare in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o influenze indebite provenienti da terze parti. Il secondo aspetto è invece di carattere interno e richiede che il giudice sia imparziale, obiettivo ed equidistante dalle parti e dagli interessi della controversia. Tale doppia prospettiva del concetto d'indipendenza è stata più volte richiamata dalla Corte: si vedano ad esempio le sentenze [Commissione Europea c. Repubblica di Polonia](#) (parr. 71 ss.), [A.K.](#) (par. 121 ss.), [Hann-Invest](#) (parr. 50 ss.) e [Vivacom Bulgaria](#) (parr. 30 ss.). La Corte ha, inoltre, più volte richiamato l'esigenza che l'effettiva indipendenza del potere giudiziario sia accompagnata anche da una percezione esterna della stessa (sentenza [A.K.](#), già richiamata, par. 153).

Soffermandosi sull'analisi dell'articolo 19 TUE letto in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, la sentenza in esame sottolinea come questo imponga la presenza di un giudice precostituito per legge, nozione questa che ricomprende l'esistenza di un fondamento normativo dell'organo giurisdizionale, dei vari collegi giudicanti nonché l'elencazione precisa e puntuale delle cause di riassegnazione e ricusazione dei singoli giudici.

A fronte di ciò, i giudici di Lussemburgo osservano (par. 87) che la circostanza per cui la Presidente del *Sąd Najwyższy* sia stata nominata in condizioni già dichiarate incompatibili con l'articolo 19 TUE non sia sufficiente a ritenere qualunque misura di organizzazione, disposta della stessa, come inesistente. La categoria giuridica dell'[inesistenza](#) è stata utilizzata dalla Corte, a protezione dei valori ex articolo 2 TUE, a partire dalla già citata sentenza *W. Ż.* e da ultimo nella sentenza *AW «T»*. Nel caso di specie però, la Corte non ha ritenuto di dover applicare una sanzione del genere, cui sarebbe conseguita la dichiarazione di qualunque collegio giudicante, designato mediante ordinanza della Presidente del *Sąd Najwyższy*, come non indipendente e imparziale. Ai parr. 88, 89 e 90 viene successivamente analizzata la necessità che tali provvedimenti di assegnazione non siano un mezzo di controllo sul contenuto delle decisioni giudiziarie. Tali misure, infatti, benché adottate senza consenso

dei giudici, sono state impiegate sulla base di motivi legittimi con la finalità di ottenere una migliore amministrazione della giustizia, dato l'aumento del numero dei contenziosi della sezione civile del *Sąd Najwyższy*. Le misure adottate nel caso di specie, oltre a riguardare un gran numero di giudici, circostanza che consente alla Corte di escludere la volontà di colpire giudici specifici, sono temporanee e delimitate nel tempo e non comportano per i giudici in questione alcun peggioramento della situazione professionale. Pertanto, non sono da ritenersi in contrasto con il richiamato quadro dei principi posti a tutela del *rule of law*.

3. La sentenza in esame si inserisce nell'alveo di un ampio numero di casi decisi dalla Corte sul tema dell'indipendenza giudiziaria polacca, sulla scia di tutte quelle riforme, riguardanti soprattutto la Corte Suprema, che hanno comportato un progressivo smantellamento delle garanzie del *rule of law*. L'Unione europea ha dapprima ammonito la Polonia e ha poi avviato un procedimento sanzionatorio, mai concluso, ai sensi dell'[articolo 7 TUE](#), al fine di ristabilire nel Paese un ordine democratico capace di garantire la protezione dei valori fondanti ex articolo 2 TUE. L'impianto normativo messo in atto in Polonia dopo l'ascesa al potere del *PiS* ha infatti comportato, come noto, un grave *backsliding* democratico e la Corte, attraverso [numerosa sentenze](#), ha stabilito la contrarietà ai principi democratici dell'Unione Europea delle molteplici leggi emanate nel Paese. Il presente caso si inserisce invece in un contesto cooperativo con la Repubblica di Polonia, la quale, a seguito delle elezioni del 2023 che hanno portato alla nomina del liberale ed europeista [Tusk](#) come Primo Ministro, sembra aver perso alcune delle caratteristiche tipiche delle cosiddette democrazie illiberali. Infatti, durante il Consiglio Affari Generali del 20 Febbraio 2024 il Paese ha presentato il Piano d'Azione Polacco allo scopo primario di affrontare le varie questioni sollevate dalla Commissione attraverso le procedure avviate ex articolo 7 TUE e nel contempo consentire lo sblocco dei fondi del [Recovery Plan](#) destinate alla Polonia. La Commissione, che attraverso le parole della Vice Presidente Věra Jourová ha sostenuto l'insussistenza di un evidente rischio di violazione della *Rule of Law* in Polonia, ha ritirato la proposta motivata alla base della procedura ex articolo 7 TUE. L'indipendenza della magistratura

polacca si è invero rafforzata, grazie all'abolizione della Sezione disciplinare del *Sąd Najwyższy*, sostituita dalla Sezione per la responsabilità professionale. Il regime disciplinare dei giudici è inoltre stato riformato ed è stata esclusa la responsabilità disciplinare legata al contenuto delle sentenze e all'applicazione del diritto unionale e quanti siano stati interessati da sentenze della Sezione disciplinare hanno inoltre ottenuto il diritto a un riesame della causa. Tali modifiche normative, insieme all'impegno a rispettare il principio del primato del diritto dell'Unione europea e a conformarsi al contenuto delle sentenze della Corte di giustizia, tra cui la già citata *Commissione Europea c. Repubblica di Polonia*, hanno consentito al giudice dell'Unione di affrontare la questione muovendo da presupposti di fatto diversi dal passato.

La rinnovata sinergia tra la Repubblica di Polonia e l'Unione europea si è resa maggiormente evidente durante la presidenza polacca del Consiglio dell'UE dal 1° gennaio al 30 giugno 2025, il cui programma si è posto in linea con quanto proposto dalla Commissione. Nonostante ciò, è importante sottolineare che le [elezioni presidenziali del 2 Giugno](#) hanno portato alla vittoria di [Karol Nawrocki](#), candidato indipendente, ma sostenuto dal *PiS*, fatto questo che ha comportato l'inizio di un nuovo periodo di instabilità nel Paese. Le posizioni di Nawrocki sono antieuropeiste, contrarie all'adesione dell'Ucraina alla NATO così come al *Green Deal* e questo potrebbe causare un freno alle riforme liberali di Tusk. Infatti, il Presidente non è solo una figura cerimoniale, ma è anche titolare di poteri significativi, tra cui il diritto di veto sulle leggi, la gestione della politica estera e la convalida delle nomine dei giudici costituzionali eletti dalla *Sejm* (camera bassa del Parlamento). Se dunque le intenzioni del governo polacco di ristabilire le garanzie del *rule of law* continueranno a essere rispettate, attraverso riforme dall'impianto costituzionale e democratico, si presume che la Corte continuerà a demandare la risoluzione di problematiche di tal genere alla discrezionalità delle autorità nazionali. Nel caso di un'inversione di tendenza e di una ricostruzione di un assetto normativo come quello già censurato dalla Commissione e della Corte stessa, le istituzioni tornerebbero invece a porsi in un'ottica difensiva dei valori fondanti del *rule of law* e a censurare

eventuali normative adottate allo scopo di svuotare il concetto di democrazia costituzionale.