L'INFLUENZA DELLA PROCEDURA DI NOMINA SULL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI E DEGLI AVVOCATI GENERALI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA ALLA LUCE DEL CASO *VALANČIUS*

L'impact de la procédure de nomination sur l'indépendance des juges et des avocats généraux de la Cour de justice à la lumière de l'affaire Valančius

Impact of Appointment Procedures on Judicial Independence in the Light of Valančius *Case*

FRANCESCO BATTAGLIA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi riflessioni sulla peculiarità della Corte di giustizia nel panorama delle Corti internazionali e sulle sue conseguenze in termini di *judicial appointment*. – 3. L'impatto del processo di nomina sull'indipendenza dei giudici. – 3.1. I criteri per un processo di nomina che garantisca l'indipendenza dei giudici. – 4. Il caso *Valančius*. – 4.1. I fatti all'origine del ricorso. – 4.2. Osservazioni sulla competenza della Corte. – 4.3. La legittimità della procedura di nomina dei giudici e degli avvocati generali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Negli ultimi anni la Corte di giustizia si è pronunciata più volte sulla nomina dei giudici nazionali e su come il processo di selezione di questi ultimi possa condizionare la loro autonomia e indipendenza[1]. In questo

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza". Jean Monnet Chair 2024/2027 "Digital Rights Empowerment Across Market in the European Union, DREAM-EU".

[1] Cfr., ad esempio, Corte giust., 29 marzo 2022, causa C-132/20, *BN e a. c. Getin Noble Bank S.A.*, ECLI:EU:C:2022:235; 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311; 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K.* c *Krajowa Rada Sądownictwa* e *CP* e *DO c. Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982. Per un commento, cfr. B. GRABOWSKA-MOROZ, *Judicial dialogue about judicial independence in times of rule of law backsliding: Getin Noble Bank*, in *CMLR* 2023, pp. 797-818; A. ŁAZOWSKI, *Strengthening the rule of law and the EU pre-accession policy: Repubblika v. Il-Prim Ministru: case C-896/19*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1803-1822;

 ISSN: 2975-1306

filone giurisprudenziale, come si vedrà, la Corte ha chiarito che la designazione dei giudici costituisce un aspetto essenziale ai fini della valutazione circa il rispetto dello stato di diritto, avvertendo che le prassi seguite devono essere suscettibili di evitare qualsiasi dubbio circa l'indipendenza e l'autonomia delle persone selezionate[2].

Fino al luglio scorso, invece, i giudici del Kirchberg non avevano mai preso in esame la legittimità delle decisioni di nomina dei giudici della Corte e del Tribunale, né sotto il profilo della selezione a livello nazionale, né di quella che si svolge a livello sopranazionale. L'occasione si è presentata, per la prima volta, con il caso *Valančius*[3], che origina da una controversia tra l'*ex* giudice del Tribunale Virgilius Valančius e il Governo della Repubblica di Lituania, in merito alla legittimità della decisione di proposta del candidato lituano alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione.

Il tema, all'evidenza, è particolarmente delicato e suscita numerosi spunti di riflessione, perché, al di là dei quesiti specifici che sono stati posti dal tribunale amministrativo di Vilnius, ha offerto alla Corte l'occasione di entrare nel merito della prassi concernente la nomina dei giudici della Corte e del Tribunale, la quale, sebbene sia stata spesso discussa almeno a livello dottrinale, è poi rimasta, almeno con riguardo ai suoi aspetti essenziali, sostanzialmente immutata. Ciò ha portato al consolidamento di un sistema nel quale, ancor più di quanto avviene in altre giurisdizioni internazionali, gli Stati membri dell'Unione hanno un potere pressoché esclusivo nella nomina dei giudici[4]. Come noto, in-

---

A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblika alla sentenza k 3/21 del tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security, Justice*, 2021, pp. 72-94; M. KRAJEWSKI, M. ZIÓLKOWSKI, *EU judicial independence decentralized: A.K.*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 1107-1138; M. LELOUP, *An uncertain first step in the field of judicial self-government. ECJ 19 November 2019, joined cases C-585/15, C-624/18 and C-625/18, A.K., CP and DO*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, pp. 145-169.

[2] Per la Corte «è dunque necessario che i presupposti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione di decisioni di nomina di giudici siano tali da non poter far sorgere, negli amministrati, legittimi dubbi in merito all'impermeabilità dei giudici riguardati rispetto ad elementi esterni e in merito alla loro neutralità in rapporto agli interessi in conflitto, una volta che gli interessati siano stati nominati» (Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, cit., punto 57).

[3] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, *Virgilijus Valančius c. Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, ECLI:EU:C:2024:653.

[4] Cfr. S.J. KENNEY, *The Members of the Court of Justice of the European Communities*, in *Columbia Journal of European Law*, 1998, pp. 101-133; E. CIGNA ANGELIDIS, *Art. 253 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli,

fatti, sebbene la giustizia rivesta un ruolo fondamentale nel quadro giuridico dell'Unione e l'indipendenza dei giudici costituisca un elemento cardine del principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri, la possibilità di modificare la procedura di nomina dei giudici della Corte e del Tribunale non è mai stata concretamente presa in considerazione in occasione dei trattati di riforma. Anche quando se ne è discusso in maniera più approfondita, come in occasione della conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del trattato di Amsterdam o della Convenzione sul futuro dell'Europa presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, sia gli Stati membri che le istituzioni hanno mantenuto ferma l'idea secondo cui il sistema di nomina non dovesse essere modificato, né con riguardo ad un ruolo più penetrante del Parlamento europeo, né relativamente al trasferimento della competenza dell'atto di nomina dalla collettività degli Stati membri al Consiglio. Come noto, l'unica modifica introdotta è stata l'istituzione del c.d. *Panel* 255[5].

2012, pp. 1754-1761; R. MASTROIANNI, *Art. 253 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1949-1957; L. FUMAGALLI, *Art. 253 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 1253-1258; A. ARNULL, *The European Union and Its Court of Justice*, Oxford, 2006; M. BOBEK, *The Court of Justice of the European Union*, Research Papers in Law – College of Europe, 2/2014, pp. 11-13; H. DE WAELE, *Not Quite the Bed that Procustes Built. Dissecting the System for Selecting Judges at the Court of Justice of the European Unione*, in M. BOBEK (eds.), *Selecting Europe's Judges*, Oxford, 2015, pp. 24-50; G. TESAURO, A. CIRCOLO, *Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia "conferma" la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston*, in *Eurojus*, 2020, pp. 188-204.

[5] Sull'istituzione del *Panel*, cfr. J.-M. SAUVÉ, *Les leçons du comité 255 au service d'une justice independante, impartiale et de qualité* in *Law in a Time of Constitutional Crisis. Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski*, Warsaw, 2021, pp. 639-650; F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea fra valutazioni di merito e problemi di trasparenza*, in *Eurojus*, 2019, pp. 22-54; L. PIERDOMINICI, *C'è un Comitato in Lussemburgo. Riflessioni comparatistiche sull'art. 255 TFUE a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2019, pp. 1-26; H. DE WAELE, *Belonging to a Club That Accepts You as One of Its Members: Some Further Thoughts on the Modern Procedure for Selection and Appointment as Judge or Advocate Genera*l, in E. GUINCHARD, M.-P. GRANGER (eds.), *The New EU Judiciary An Analysis of Current Judicial Reforms*, Alphen aan den Rijn, 2017, pp. 197-212; J.-M. SAUVÉ, *Selecting the European Union's Judges: the Practice of the Article 255 Panel*; in M. BOBEK (eds.), cit., Oxford, 2015, pp. 78-85; T. DUMBROVSKÝ, B. PETKOVA, M. VAN DER SLUIS, *Judicial Appointments: the Article 255 TFEU Advisory Panel and Selection Procedures in the Member States*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 455-482; M. CONDINANZI, *Art. 255 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1968-1978; J-M. SAUVÉ, *Le rôle du comité 255 dans le sélection du Judge de l'Union*, in A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case Law*, The Hague, 2013, pp. 99-120. A. PERI, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione: i poteri ed i limiti del comitato ex. art. 255 TFUE: riflessioni sull'intervista al giudice Lord Baron Jonahtan Mance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012,

Ora, è chiaro che in un ordinamento fondato sul *rule of law*, qual è l'Unione europea, in cui la Corte si è affermata sempre di più come garante ultimo del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti[6], anche attraverso un notevole "attivismo giudiziario" a tutela dello Stato di diritto[7], il meccanismo di nomina dei giudici assume un'importanza centrale su cui è necessario riflettere. In quest'ottica, nel presente lavoro, prendendo spunto da quanto stabilito dalla Corte nel recente caso *Valančius*, l'obiettivo è proprio quello di svolgere alcune riflessioni sulla procedura di nomina dei giudici della Corte e del Tribunale. A tal fine, per prima cosa, sarà esaminato l'attuale meccanismo di *judicial appointemnt* dei membri della Corte di giustizia dell'Unione alla luce della natura peculiare che tale istituzione riveste nel panorama delle Corti internazionali. Uno studio di questo tipo, infatti, deve necessariamente prendere in considerazione la natura della Corte e il ruolo sempre più incisivo che la stessa ha assunto nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Successivamente, si valuterà in che termini la procedura di selezione dei giudici possa incidere sulla loro indipendenza ed autonomia, prendendo in considerazione sia la giurisprudenza della Corte di giustizia sia quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce di quest'inquadramento preliminare si procederà con l'esame del caso *Valančius*, con l'intento di proporre qualche osservazione critica sulla tematica in esame.

---

pp. 1472-1493; B. VESTERDORF, *La nomination des juges de la Cour de justice de l'Union européenne: le comité Sauvé (l'article 255 TFUE)*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, pp. 601-610.

[6] Così U. VILLANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel dialogo con la Corte di giustizia*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, 2014, p. 1326. Sul tema, cfr. anche F.G. JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 409-423; P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia quale giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 792-798; G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, pp. 483-511; M. CLAES, M. DE VISSER, *The Court of Justice as a Federal Constitutional Court: A Comparative Perspective*, in E. CLOOTS, G. DE BAERE, S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, 2012, pp. 83-109; E. SHARPSTON, G. DE BAERE, *The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional order of states? - Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford-Portland, 2011, p. 123-150; L. AZOULAI, *Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, pp. 29-46, M. ROSENFELD, *Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 618-651; K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 11-35.

[7] Cfr. C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 3.

2. Brevi riflessioni sulla peculiarità della Corte di giustizia nel panorama delle Corti internazionali e sulle sue conseguenze in termini di *judicial appointment*

Non è semplice trovare una definizione generale di "giurisdizione internazionale", anche perché si tratta di un fenomeno che ha conosciuto una forte espansione negli anni, financo eccessiva[8], con l'istituzione di organi che operano in settori differenti e con finalità diverse[9].

In via preliminare, tuttavia, si può affermare che i tribunali internazionali sono istituiti volontariamente dagli Stati mediante accordi internazionali, con l'obiettivo di dirimere controversie internazionali o di esercitare un controllo esterno sugli Stati stessi, sempre attraverso l'interpretazione e l'applicazione del diritto internazionale. Tali organi, proprio in ragione delle finalità che perseguono, generalmente non sono integrati con gli ordinamenti nazionali.

Proprio in ragione della loro natura, per lungo tempo la nomina dei giudici internazionali è stata considerata come una questione sostanzialmente diplomatica, nell'ambito della quale gli Stati potevano decidere "a porte chiuse"[10]. Effettivamente, tutt'oggi, sebbene negli ultimi anni si sia affermata una tendenza a più articolata regolamentazione delle procedure di elezione, nella stragrande maggioranza dei casi la decisione è rimessa esclusivamente agli Stati. Talvolta, partecipano alla procedura organismi indipendenti appositamente istituiti o organi dell'organizzazione internazionale nell'ambito della quale opera il tribunale, mentre solo in rarissimi i casi, come quello della Corte Caraibica di giustizia, i Governi sono del tutto esclusi dalla procedura di nomina, dal momento che i giudici sono eletti da una commissione composta da undici membri scelti dalla *Caribbean Bar Association* (OCCBA), dalla *Organisation of Eastern Caribbean States*

---

[8] Sulla moltiplicazione dei tribunali internazionali, cfr. B. CONFORTI, *Il ruolo del giudice nel diritto internazionale*, disponibile *online* su https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Autumn_Winter2007/Il_ruolo_del_giudice_nel_diritto_internazionale_%20Benedetto_Conforti_.pdf.

[9] Cfr. P. SANDS, R. MACKENZIE, C.P.R. ROMANO, Y. SHANY, *The Manual on International Courts and Tribunals*, New York, 2010; R. MACKENZIE, K. MALLESON, P. MARTIN, P. SANDS, *Selecting International Judges: Principle Process and Politics*, New York, 2010; J. MALENOVSKY, *L'independance des juges internationaux*, in *Recueil des cours*, vol. 349, Leiden-Boston, 2010, soprattutto pp. 19-47; D. SHELTON, *Form, Function, and the Powers of International Courts*, in *Chicago Journal of International Law*, 2009, pp. 537-571: D. TERRIS, C.P.R. ROMANO, L. SWIGART, *The International Judge, An Introduction to the Men and Women who Decide the World's Cases*, New York, 2007.

[10] J. LAFFRANQUE, *Europe in looking for a Super-Judge*, in *Juridica International*, 2023, p. 133.

(OECS) e dai presidi delle facoltà di legge delle Università degli Stati membri[11].

Alla luce di quanto detto, quindi, in dottrina ci si è domandati se la nozione di indipendenza riferibile ai giudici internazionali debba essere considerata equivalente a quella applicabile ai giudici nazionali o se, al contrario, debba essere elaborata in termini differenti, prendendo in considerazione la natura interstatale dei tribunali internazionali[12]. In tal senso, è stato anche affermato che nel contesto internazionale, piuttosto che ragionare in termini di giudici "dipendenti" o "indipendenti", sarebbe preferibile distinguere tra "complete dependence" e "constraint dependence", il che significa che «states set up independent international courts to improve the credibility of commitments in specific multilateral contexts but then use structural and political mechanism to control judicial independence»[13]. Secondo questa teoria, in altri termini, a livello internazionale non sarebbe proprio applicabile il principio di indipendenza degli organi giurisdizionali, perché gli stessi sono sempre dipendenti, in misura più o meno rilevante, dagli Stati.

Effettivamente, sebbene non ci si senta di aderire pienamente alla tesi appena menzionata, giova rilevare come l'efficacia stessa delle giurisdizioni internazionali, la cui capacità operativa di regola dipende, tra l'altro, dai finanziamenti erogati dagli Stati, sia legata alla volontà di questi ultimi, in primo luogo, di conformarsi alle sentenze emesse nei loro confronti. Anche per quanto concerne la procedura di nomina dei giudici, è evidente, infatti, come gli Stati possano sfruttare l'ampio potere di cui dispongono nella fase della decisione di nomina per esercitare un'influenza più o meno

---

[11] Cfr. cfr. S. CASERTA, M.R. MADSEN, *The Caribbean Court of Justice: A Regional Integration and Postcolonial Court*, in K.J. ALTER, L.R. HELFER, M.R. MADSEN (eds.), *International Court Authority*, Oxford, 2018, pp. 149-172.; F. CHERUBINI, *La Corte caraibica di giustizia*, in P. PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, Bari, 2010, pp. 71-95; R. LE MESTRE, *Une nécessaire manifestation institutionnelle de respect et d'estime de soi: la Cour caribéenne de justice*, in *Journal du droit International*, 2010, pp. 1197-1220 P.D. BERNARD, *The Caribbean Court of Justice: A New Judicial Experience*, in *International Journal of Legal Information*, 2009, pp. 219-238; S.A. MCDONALD, *The Caribbean Court of Justice : enhancing the law of international organizations*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, pp. 930-1016.

[12] Cfr. L.R. HELFER, A.M. SLAUGHTER, *Why States Create International Tribunals: A Response to Professors Posner and Yoo*, in *California Law Review*, 2005, pp. 899-506; E.A. POSNER, J.C. YOO, *Judicial Independence in International Tribunals*, in *California Law Review*, 2005, pp. 1-74; R. MACKENZIE, P. SAND, *International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge*, in *Harvard International Law Journal*, 2003, pp. 271-285.

[13] Cfr. D. CARDAMONE, *Independence on International Courts*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds.), *Judicial Power in a Globilized World. Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 91-101.

incisiva sulla giurisdizione. In tal senso, ad esempio, in dottrina si è discusso di come i Governi abbiano negli anni orientato le loro scelte quanto alla nomina di giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo più "moderati", in risposta al forte attivismo mostrato dalla Corte stessa[14].

Quanto finora detto relativamente alla natura dei tribunali internazionali e circa l'interpretazione della relativa nozione di indipendenza non trova piena corrispondenza con riferimento alla Corte di giustizia. Quest'ultima, infatti, possiede caratteristiche del tutto originali rispetto agli altri tribunali internazionali, avendo un ruolo "strutturale" nell'ambito dell'Unione, in un contesto del tutto unico in cui, come rilevato in dottrina, «the judicial enforcement of EU law is an everyday practice»[15]. In altre parole, la Corte, per le caratteristiche strutturali e di funzionamento che presenta, è inquadrabile come un vero e proprio organo giurisdizionale, il quale, tra l'altro, essendo destinato ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, svolge un ruolo fondamentale al fine preservare l'autonomia di cui gode quest'ultimo rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale[16]. Ciò le ha permesso, più di ogni altra istituzione dell'Unione, di svolgere un ruolo determinante nel definire le caratteristiche del sistema giuridico dell'Unione e nell'imprimere una straordinaria accelerazione alla sua evoluzione, in una direzione volta al rafforzamento del processo di integrazione[17].

È proprio in quest'ottica che deve essere analizzato il processo di nomina dei giudici e degli avvocati generali. A questi ultimi, cioè, devono essere applicate le stesse garanzie di indipendenza e di imparzialità che il diritto dell'Unione, in forza dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, richiede per gli organi giurisdizionali nazionali. D'altronde, non sarebbe corretto applicare alla Corte garanzie di indipendenza differenti rispetto a quelle dei tribunali nazionali, visto che il sistema giurisdizionale dell'Unione europea comporta una condivisione di responsabilità, nonché una stretta forma di cooperazione, tra il piano sopranazionale e quello nazionale, vale a dire tra la Corte e i tribunali degli Stati membri. D'altronde, la stessa Corte, proprio nel caso *Valančius*, ha sottolineato come, essendo il requisito di indipendenza inerente alla funzione giurisdizionale e visto

---

[14] Cfr. O. LARSSON, T. SQUATRITO, Ø. STIANSEN, T. ST JOHN, *Selection and Appointment in International Adjudication: Insights from Political Science*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2023, p. 139.

[15] Così A. HOFMANN, *Resistance against the Court of Justice of the European Union*, in *International Journal of Law in Context*, 2018, p. 260.

[16] Parere 2/13 della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, punti 170-174.

[17] Così A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009.p. 142.

che l'art. 19 TUE conferisce congiuntamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea e ai giudici nazionali il compito di assicurare il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, «tale requisito si impone allo stesso modo a livello dell'Unione […] e a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali»[18]. Ciò, con riferimento specifico alla procedura di nomina, vale sia per i requisiti sostanziali che per le modalità procedurali[19].

Su questo punto, tuttavia, alla luce delle recenti pronunce del giudice dell'Unione in materia di indipendenza e autonomia dei tribunali nazionali, in dottrina è stato sottolineato come il processo di nomina dei membri della Corte di giustizia non sembri rispondere pienamente ai requisiti che la stessa ha ricostruito con riferimento ai sistemi giurisdizionali nazionali[20]. Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono anche alcune critiche mosse dopo il noto caso *Sharpston*[21], che è stato anche definito come un precedente pericoloso perché costituirebbe «a looming illustration of the threat of double standards of the rule of law and values at the national and supranational level»[22].

3. L'impatto del processo di nomina sull'indipendenza dei giudici

Sulla base di quanto detto, prima di entrare nel merito del caso *Valančius*, appare necessario ricostruire, seppure per sommi capi, gli elementi essenziali del principio di indipendenza dei giudici, soprattutto con riferimento agli aspetti correlati al processo di nomina.

In termini generali, la Corte di giustizia ha più volte affermato che il requisito dell'indipendenza degli organi giurisdizionali costituisce un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal

---

[18] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, cit., punto 48.

[19] Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-542/18 RX-II, C-543/18 RX-II, *Riesame Simpson/ Consiglio*, ECLI:EU:C:2020:232, punto 71.

[20] I. PINGEL, *L'affaire Indépendance de la Cour suprême devant la Cour de justice: réflexions sur "l'indispensable liberté des juges"*, in *European Papers*, 2019, pp. 823-837.

[21] Corte giust., 16 giugno 2021, causa C-685/20 P, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e rappresentanti dei governi degli Stati membri*, ECLI:EU:C:2021:485.

[22] D.V. KOCHENOV, G. BUTLER, *Independence of the Court of Justice of the European Union: Unchecked Member States power after the Sharpston Affair*, in *European Law Journal*, 2022, p. 3, Cfr. anche D.V. KOCHENOV, P. BÁRD, *Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, pp. 1-19.

diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori di cui all'art. 2 TUE[23]. In tal senso, ha precisato che esso implica due aspetti: il primo è esogeno e richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni di qualsiasi provenienza, risultando quindi tutelato dagli interventi o da pressioni esterne suscettibili di compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e di influenzare le loro decisioni. Il secondo, invece, è endogeno ed è riconducibile alla nozione di imparzialità, nella misura in cui riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi nei confronti di quest'ultima[24].

Le dette garanzie di autonomia e imparzialità, che insieme compongono la nozione di indipendenza, presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di 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[25].

Dunque, sebbene la detta definizione di "indipendenza", risulti piuttosto generale e sia stata arricchita solo in parte dalle sentenze relative ad aspetti specifici in essa contenuti[26], è evidente come il processo di nomina

---

[23] Corte giust., 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:924, punto 106.

[24] Quanto al principio di imparzialità, la Corte ha affermato che quest'ultimo può «essere valutato in vari modi, ossia secondo un approccio soggettivo, tenendo conto della convinzione personale e del comportamento del giudice, vale a dire esaminando se quest'ultimo abbia dato prova di parzialità o di pregiudizi personali nel caso di specie, nonché secondo un approccio oggettivo, consistente nel determinare se il tribunale offrisse, segnatamente attraverso la sua composizione, garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio sulla sua imparzialità. Per quanto riguarda la valutazione oggettiva, essa consiste nel chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale del giudice, taluni fatti verificabili autorizzino a sospettare l'imparzialità di quest'ultimo» (Corte giust., 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. contro Krajowa Rada Sądownictwa e CP e DO c. Sąd Najwyższy*, punto 128).

[25] Corte giust., 5 novembre 2019, causa C-192/18, cit., punti 108-111; 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, punti 71-74; 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, punto 44; 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, punti 63-66.

[26] Giova rilevare come la giurisprudenza della Corte in materia di indipendenza dei giudici, talvolta, è stata apertamente criticata per avere un approccio troppo cauto, a causa del quale il giudice dell'Unione non è riuscito a fornire una definizione di indipendenza esaustiva. Ad esempio, cfr. M. KRAJEWSKI, *Who is Afraid of the European Council? The Court*

ne costituisca un elemento essenziale[27], soprattutto nella misura in cui impatta sulla percezione che i singoli hanno della giurisdizione. Quest'ultimo aspetto, tra l'altro, assume un rilievo significativo, visto che anche le apparenze possono avere una certa importanza quando si tratta di valutare il grado di indipendenza dei giudici, poiché «what is at stake is the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public»[28]. In tal senso, infatti, giova ricordare che i giudici, per il ruolo ricoperto dal potere giudiziario nella società, devono godere della massima fiducia da parte della collettività. Su questo punto, anche la Corte di giustizia ha più volte sottolineato come, vista l'importanza cardinale rivestita dall'indipendenza dei giudici, non solo in quanto espressione dei valori di cui all'art. 2 TUE, ma anche come strumento a tutela degli stessi[29], deve essere fugato ogni dubbio che i singoli possano nutrire in merito alla loro permeabilità da parte di elementi esterni ed alla loro terzietà rispetto agli interessi contrapposti[30].

Il criterio della fiducia, tra l'altro, assume una particolare valenza nell'ordinamento dell'Unione, visto che non è legato solo ai rapporti tra organi giurisdizionali e società civile, ma anche a quelli interni allo stesso sistema giurisdizionale, cioè tra giudici nazionali e giudici dell'Unione. Difatti, la particolare architettura del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, caratterizzato da una condivisione di responsabilità e da una stretta collaborazione tra i tribunali nazionali e la Corte di giustizia nell'Unione europea[31], presuppone che entrambe le parti abbiano piena fiducia che le

---

of Justice's Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 792-813.

[27] In tal senso la Corte ha affermato che «le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste in forza del diritto dell'Unione presuppongono *in particolare* l'esistenza di norme che disciplinino la nomina dei giudici» (Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. c. Krajowa Rada Sądownictwa e a.*, ECLI:EU:C:2021:153, punto 121, corsivo aggiunto).

[28] Corte EDU, 9 June 1998, case n. 41/1997/825/1031, *Incal* v. *Turkey*, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, par. 71, nonché Corte giust., 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, cit., punto 128.

[29] Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, cit., punto 48.

[30] Corte giust., 19 settembre 2006, causa C-506/04, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587, punto 53.

[31] Vale la pena di ricordare che, ai sensi dell'art. 19 TUE, il quale concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 TUE, il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione è affidato sia ai tribunali nazionali che alla Corte di giustizia, nell'ambito di un quadro unitario di tutela giurisdizionale. Va da sé, quindi, che entrambi gli organi giurisdizionali devono soddisfare gli stessi parametri di indipendenza.

rispettive decisioni siano avulse da qualsiasi considerazione di natura politica[32]. In particolare, la fiducia è essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo di rinvio pregiudiziale. In sostanza, dunque, il funzionamento dei rimedi giurisdizionali previsti dai trattati può essere garantito solo applicando alla Corte di giustizia e ai tribunali nazionali gli stessi *standard* in termini di *rule of law*, cioè quelli accuratamente ricostruiti dai giudici del Kirchberg nella menzionata giurisprudenza in materia di tutela dell'indipendenza dei giudici nazionali. Anzi, proprio avendo presente la peculiare funzione svolta della Corte di giustizia nel quadro dell'Unione europea, si potrebbe anche affermare che nel caso dei giudici dell'Unione si dovrebbero applicare criteri ancora più rigorosi, anche solo per offrire agli Stati membri «il 'buon esempio' su come la *rule of law* possa e debba permeare un ordinamento giuridico»[33].

3.1. I criteri per un processo di nomina che garantisca l'indipendenza dei giudici

Alla luce di quanto appena detto, occorre valutare quali condizioni debbano essere rispettate nel processo di nomina dei giudici per garantire l'indipendenza di questi ultimi. A tal riguardo, la Commissione di Venezia, in termini generali, ha affermato che «no single 'model' exists which could ideally comply with the principle of the separation of powers and secure full independence of the judiciary. But it is fair to say that international standards are more in favour of the extensive depoliticisation of the process. Political considerations should not prevail over the objective merits of a candidate»[34]. Partendo da questo presupposto, quindi, la Commissione di Venezia ha da tempo affermato che la selezione dei giudici deve essere basata su criteri oggettivi e sul merito. Pertanto, l'autorità che prende tali decisioni dovrebbe essere indipendente dal Governo e dall'amministrazione, oppure, laddove la nomina sia ad opera del Governo, dovrebbero esserci garanzie per assicurare che le procedure di nomina siano trasparenti e indipendenti nella pratica e che non siano influenzate da ragioni diverse da quelle relative ai criteri oggettivi sopra menzionati.

---

[32] In tal senso, cfr. K. LENAERTS, *La giurisprudenza della CGUE sull'indipendenza della magistratura*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, *Il giudice e lo Stato di diritto. Indipendenza della magistratura e interpretazione della legge nel dialogo tra Corti*, Milano, 2024, p. 62.

[33] R. TORRESAN, *Il c.d. "caso Sharpston" e il difficile bilanciamento tra indipendenza del giudice e membership dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2021, p. 22.

[34] Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Judges, 18 July 2023, CDL-PI(2023)019, p. 12.

La posizione della Commissione di Venezia, tuttavia, non sembra rispecchiare appieno la giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, che hanno assunto una posizione, invero, più elastica, soprattutto in termini di limiti al potere discrezionale dell'esecutivo.

Su quest'aspetto, tra l'altro, in dottrina è stato pure sostenuto che l'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo e quello della Corte di giustizia, non sono pienamente allineati, al punto da affermare che la prima ha assunto una posizione più chiara e precisa, mentre la seconda ha tenuto una visuale meno rigorosa[35].

In realtà, la giurisprudenza delle due Corti, che nei casi relativi a tali questioni operano frequenti rinvii ciascuna alle pronunce dell'altra[36], sembra piuttosto allineata[37]. Di base, infatti, entrambe le Corti hanno stabilito che il solo fatto che i giudici interessati siano nominati dall'esecutivo non è idoneo a creare una loro dipendenza nei confronti di quest'ultimo, né a generare dubbi quanto alla loro imparzialità, se, una volta nominati, gli interessati non sono soggetti ad alcuna pressione e non ricevono istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni[38]. Tuttavia, è essenziale, da un lato, che le procedure di selezione non suscitino nei singoli dubbi in merito alla permeabilità dei giudici interessati da parte di elementi esterni e, dall'altro lato, che tali procedure siano stabilite per legge e siano sempre rispettate. Su questo secondo aspetto, per valutare se eventuali violazioni nella procedura di nomina possano far venir meno la regolare composizione del tribunale, la Corte di Strasburgo ha elaborato un test a tre fasi, nel quale si deve accertare: *a)* se vi sia stata una violazione manifesta delle norme interne sulla nomina dei giudici; *b)* se si tratti di una norma fondamentale

---

[35] D.V. KOCHENOV, G. BUTLER, *Independence of the Court of Justice of the European Union: Unchecked Member States power after the Sharpston Affair*, in *European Law Journal*, 2022, pp. 1-35, in particolare nota 10 a p. 3.

[36] La Corte di giustizia, nel richiamare la giurisprudenza della Corte europea, tra l'altro ha sempre messo in evidenza l'obbligo di cui all'art. 52, par. 3, della Carta, il quale precisa che, laddove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da detta Convenzione. Ciò comporta che la Corte debba sincerarsi che l'interpretazione da essa fornita dell'art. 47, secondo comma, della Carta assicuri un livello di protezione che non conculchi quello garantito all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In termini generali, sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra gli scritti più recenti, cfr. C. IANNONE, M. BROSCH, A. MICHALEK-JANICZEK, *L'indépendance de la justice dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, pp. 1-36.

[37] In tal senso, cfr. L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-29.

[38] Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, cit., punto 122; Corte EDU, 1 December 2020, application n. 26374/18, De*Guðmundur Andri Ástráðsson* v. *Iceland*, par. 207; Corte EDU, 7 May 2021, application n. 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* v. *Poland.*

della procedura di nomina; *c)* se esistano rimedi giurisdizionali a disposizione dei candidati non selezionati[39].

Dunque, al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, non sarebbe determinante chi li nomina, ma la procedura attraverso cui questi ultimi vengono designati, che nel suo complesso deve essere idonea ad assicurare la loro impermeabilità nei confronti di elementi esterni. È proprio questo l'aspetto su cui la giurisprudenza delle due Corti risulta meno chiara.

In linea di principio, il giudice dell'Unione ha affermato che, laddove la nomina sia di competenza dell'esecutivo, l'intervento nella procedura di un organo investito della missione di garante dell'indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici può contribuire a rendere obiettivo tale processo, nella misura in cui delimita il margine di manovra di cui il Governo dispone[40]. Tuttavia, ciò vale solo a condizione che detto organo sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità alla quale è chiamato a presentare la proposta di nomina[41]. Inoltre, è essenziale valutare in che misura tale organo disponga di poteri effettivi suscettibili di limitare la discrezionalità dell'esecutivo.

Sull'efficacia delle funzioni svolte da parte di un organo garante, la Corte di giustizia si è soffermata approfonditamente nel caso *Repubblika*[42], noto più per l'affermazione del principio di non regressione di uno Stato membro dai valori di cui all'art. 2 TUE che per i profili qui in esame[43].

La questione trae origine da un rinvio pregiudiziale presentato nell'ambito di una controversia tra Repubblika, un'associazione maltese che promuove la tutela della giustizia e dello Stato di diritto, e il Primo ministro di Malta, relativamente alle disposizioni che disciplinano la procedura di nomina dei giudici in quello Stato membro. La costituzione maltese, infatti, sancisce che i giudici delle giurisdizioni superiori sono nominati dal Presidente delle Repubblica, su parere del Primo ministro, il quale, a sua volta, deve previamente consultare un Comitato composto dal *Chief*

---

[39] Corte EDU, 1 December 2020, application n. 26374/18, cit., parr. 244-253. Secondo la Corte di giustizia, invece, l'esistenza di rimedi giurisdizionali rileva solo in talune circostanze, cioè quando l'insieme degli elementi pertinenti che caratterizzano il processo di nomina in un dato contesto giuridico-fattuale nazionale, e, in particolare, le condizioni in cui improvvisamente interviene la soppressione delle possibilità di ricorso giurisdizionale fino ad allora esistenti, siano tali da suscitare, nei singoli, dubbi di natura sistemica quanto all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici nominati al termine di tale processo (Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, cit., punto 129).

[40] Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, cit., punto 124.

[41] *Ibidem*, punto 125.

[42] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, cit.

[43] Cfr. A. ŁAZOWSKI, *Strengthening the rule of law and the EU pre-accession policy: Repubblika v. Il-Prim Ministru*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1803-1822; N. CANZIAN, *Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblika*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 715-718.

Justice; dal Procuratore generale; dall'Auditore generale; dall'*Ombudsman* e dal presidente dell'ordine degli avvocati. Ed è proprio il ruolo marginale svolto da tale comitato, i cui poteri sono meramente consultivi, che, secondo Repubblika, avrebbe sollevato dei dubbi sulla indipendenza dei giudici nominati, il che sarebbe stato dimostrato anche dal fatto che un certo numero di giudici nominati dal 2013 erano molto vicini al partito di Governo.

Nel caso di specie, la Corte, anzitutto, ha affermato che una serie di norme costituzionali, in particolare quelle relative alla composizione del Comitato in parola e al divieto per gli esponenti politici di parteciparvi, apparivano idonee a garantire l'indipendenza dei suoi membri dai poteri legislativo ed esecutivo, nonché la trasparenza del suo operato[44]. In tal senso, la creazione del Comitato avrebbe contribuito a rafforzare la garanzia di indipendenza dei giudici[45]. Peraltro, ha aggiunto la Corte, sebbene il Primo ministro possa decidere di presentare al Presidente della Repubblica la nomina di un candidato non proposto dal Comitato, in un'ipotesi del genere egli è tuttavia tenuto a comunicare le sue ragioni alla Camera dei deputati nonché, salvo per quanto riguarda la nomina del *Chief Justice*, mediante una dichiarazione pubblicata nella Gazzetta tal-Gvern ta' Malta, al fine di darne conto all'opinione pubblica. Alla luce di ciò, quindi, ha ritenuto che «nei limiti in cui il Primo ministro eserciti detto potere soltanto in via del tutto eccezionale e si attenga al rigoroso ed effettivo rispetto di un siffatto obbligo di motivazione, il potere in parola non è tale da creare dubbi legittimi quanto all'indipendenza dei candidati prescelti»[46]. Di conseguenza, ha stabilito che «le disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale relative alla nomina dei giudici siano, in quanto tali, idonee a suscitare nei singoli dubbi legittimi relativamente all'impermeabilità dei giudici nominati rispetto ad elementi esterni, in particolare, ad influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo, e quanto alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti, né che esse siano quindi atte a condurre ad una mancanza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detti giudici tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto»[47].

---

[44] Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 aprile 2021, causa C-896/19, cit., punto 67.

[45] Vale la pena di rilevare che, al momento dell'adesione, la procedura di nomina dei giudici a Malta prevedeva un potere discrezionale del primo ministro, che trovava come unico limite il possesso di specifici requisiti professionali. Per questo motivo, l'introduzione nell'ordinamento maltese, a partire dal 2016, del Comitato viene intesa dalla Corte come un "rafforzamento" della garanzia di indipendenza.

[46] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, cit., punto 71.

[47] *Ibidem*, punto 72.

Pertanto, a parte alcuni elementi relativi alla funzione degli organi consultivi, la sentenza *Repubblika* non introduce particolari elementi innovativi, ma si limita a consolidare, forse perfezionando alcuni aspetti, quelli già enunciati nella costante giurisprudenza della Corte, lasciando, tuttavia, numerose questioni aperte. Proprio per questo motivo, in dottrina è stata anche ritenuta come la conferma di un approccio piuttosto reticente della Corte in materia di nomina dei giudici[48].

4. Il caso *Valančius*

La sentenza *Valančius* del 29 luglio 2024, come anticipato, solleva interessanti spunti di riflessione, in particolare per due ordini di ragioni[49].

In primo luogo, perché, nell'ambito di una controversia che origina da fatti differenti rispetto a quelli finora esaminati dalla Corte, offriva al giudice dell'Unione la possibilità di chiarire con maggior precisione alcuni aspetti ancora ambigui sui requisiti che il processo di nomina dei giudici deve soddisfare per garantire la loro indipendenza. Da quanto detto, infatti, l'unico punto certo che emerge dalla giurisprudenza della Corte è quello secondo cui l'indipendenza dei giudici non è pregiudicata dal solo fatto che la loro nomina sia di competenza dell'esecutivo o del legislativo. Per il resto, in tutti i casi esaminati, la Corte, pur ribadendo l'opportunità di delimitare la discrezionalità di questi ultimi, non ha ritenuto di definire dei criteri precisi che debbano essere rispettati per garantire l'effettiva indipendenza dei giudici. Ad esempio, sebbene abbia stabilito che la partecipazione di un organo esterno nella procedura di nomina, pur non strettamente necessaria, possa contribuire a rendere tale processo di selezione più imparziale e basato sul merito, non ha, tuttavia, chiarito quali debbano essere le caratteristiche del detto organo, sia in termini di composizione che di funzioni. In tal senso, è evidente il differente impatto che può avere un comitato con poteri vincolanti e i cui membri sono scelti dai giudici stessi, rispetto ad uno con poteri meramente consultivi e i cui membri sono designati dal Governo o dal Parlamento. Nel primo caso, infatti, il

---

[48] M. LELOUP, D.V. KOCHENOV, A. DIMITROVS, *Non-Regression: Opening the Door to Solving the 'Copenhagen Dilemma'? All the Eyes on Case C-896/19 Repubblika* v *Il-Prim Ministru*, in *Reconnect*, Working Paper No. 15 - June 2021, p. 14.

[49] Per un primo commento sulla sentenza, cfr. M.E. BARTOLONI, *The "255 Committee" and the Procedure for Appointing EU Judges. The (Perhaps Unintended) Implications of the Valancius Judgment*, in *European Papers*, 2024, pp. 846-850; F. BANDINI, *On judicial Independence and the Appointment Procedure to the CJEU: Insights and Paradoxes from the Valančius case (C-119/23)*, in *EU Law Live*, 25 October 2024; C-119/23, C. SANTALÓ GORIS, *Valančius: curtailing Member States' discretion to select candidates for CJEU Judges?*, in *EIPA*, 27 November 2024 (disponibile online su https://www.eipa.eu/blog/c-119-23-valancius-curtailing-member-states-discretion-to-select-candidates-for-cjeu-judges/).

soggetto preposto alla nomina si limiterebbe a ratificare la scelta del comitato, mentre nel secondo manterrebbe la sua piena discrezionalità. Su quest'aspetto, la Corte si è limitata ad affermare che l'eventuale organo esterno dovrebbe operare in maniera indipendente e che i suoi pareri dovrebbero essere di regola seguiti dal soggetto preposto alla nomina, il quale se ne dovrebbe discostare solo in casi eccezionali e motivando adeguatamente tale scelta. Resta, però il fatto, che anche ove la nomina sia interamente ad opera dell'esecutivo, senza l'intervento di alcun altro soggetto, ciò non sarebbe in sé sufficiente a ledere l'indipendenza degli organi giurisdizionali. Anche sull'eventuale assenza di rimedi giurisdizionali rispetto alle decisioni di nomina, il giudice dell'Unione ha tenuto una posizione ambigua, affermando che nemmeno questi sono strettamente necessari, tranne che nei casi in cui la procedura di nomina possa far sorgere dei dubbi sull'effettiva indipendenza dei giudici. Non è chiaro, però, quando il sistema di selezione possa presentare simili criticità, visto che, come si è visto, questo può anche essere gestito solo dall'esecutivo.

In secondo luogo, la pronuncia in esame costituiva un'occasione importante perché offriva alla Corte, per la prima volta, l'occasione di sindacare la procedura di nomina dei giudici e degli avvocati generali, quantomeno rispetto alla fase che si svolge sul piano nazionale, che, comunque, non può essere intesa come un momento isolato della procedura di nomina, ma come parte integrante di un processo che deve essere valutato in maniera complessiva, poiché nessuno dei passaggi che lo compongono può risultare come un «settore esente dall'applicazione del diritto dell'Unione»[50].

Al riguardo, ad ogni modo, vale la pena di ricordare che, finora, il giudice dell'Unione si era pronunciato solo in merito alla designazione dei membri del Tribunale della funzione pubblica[51], che però avveniva con un metodo differente rispetto a quello della Corte e del Tribunale. Difatti, i giudici del Tribunale della funzione pubblica, in maniera simile a quanto previsto dagli Statuti di altri Tribunali amministrativi di organizzazioni internazionali, come quello della Banca Mondiale o del Fondo monetario internazionale, erano scelti dal Consiglio, previo parere di un Comitato consultivo indipendente, simile al *Panel ex* 255 TFUE, sulla base delle candidature individuali pervenute a seguito della pubblicazione di una *call for*

---

[50] Conclusioni dell'avvocato generale Emiliou, 16 aprile 2024, causa C-119/23, *Virgilijus Valančius c. Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, ECLI:EU:C:2024:325, par. 59.

[51] Trib., 23 gennaio 2018, causa T-639/16 P, *FV c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2018:22; 19 luglio 2018, causa T-646/16 P, *Erik Simpson c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2018:493; 19 luglio 2018, causa T-693/16 P, *HG c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2018:492.

applications[52]. Nel caso di specie, tra l'altro, la questione era di carattere prettamente procedurale, trattandosi di un caso in cui il Consiglio, per la nomina di un giudice, invece di pubblicare un nuovo invito pubblico a presentare candidature, aveva attinto da un elenco di idonei predisposto dal Comitato nel caso di una precedente procedura di nomina. Di conseguenza, è stato stabilito che il giudice designato attraverso tale procedura, benché disponesse di tutti i requisiti per svolgere tale funzione, non potesse essere considerato come un giudice costituito per legge ai sensi dell'arti. 47, secondo comma, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali. La questione, quindi, non riguardava la legittimità del sistema di nomina, ma la corretta applicazione delle disposizioni previste in tal senso. Nel caso *Valančius*, invece, la Corte aveva l'occasione per valutare gli elementi sostanziali del sistema di selezione dei giudici e degli avvocati generali, a completamento della ricca giurisprudenza in materia di nomina dei magistrati nazionali, che, in ogni caso, deve ritenersi valida anche per la scelta dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.1. I fatti all'origine del ricorso

La pronuncia in esame origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Virgilijus Valančius e il Governo della Repubblica di Lituania, in merito alla legittimità della decisione circa la proposta del candidato della Repubblica di Lituania alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea.

Invero, la questione riguarda il mancato rinnovo del sig. Valančius, il quale era stato in precedenza nominato giudice del Tribunale il 13 aprile 2016, con un mandato fino al 31 agosto 2019, alla cui scadenza l'interessato ha, comunque, continuato ad esercitare le proprie funzioni, in applicazione dell'art. 5, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi del quale ogni giudice rimane in carica fino a quando il suo successore non assuma le proprie funzioni.

Proprio ai fini della nomina del successore, quindi, il Governo lituano, a marzo 2021, in assenza di un consenso tra le tre istituzioni nazionali coinvolte sulla rielezione del sig. Valančius, ha pubblicato un invito a presentare candidature e ha avviato la procedura prevista dalle norme interne. Quest'ultima prevede due fasi: *a)* un processo di selezione dei candidati, a seguito di un invito pubblico a presentare candidature, da parte di un gruppo di lavoro che include il Ministro della Giustizia, un rappresentante

[52] Decisione del Consiglio, del 2 novembre 2004, che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, in *GUUE* L 333, 9 novembre 2004, pp. 7-11, art. 3.

del Parlamento, un rappresentante del Presidente della Repubblica, un rappresentante del Consiglio della magistratura, un rappresentante della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Mykolas Romeris, un rappresentante della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Vilnius e un rappresentante della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Vytautas Magnus.; *b)* la nomina da parte del Governo, previo accordo del Presidente della Repubblica e consultazione del Parlamento. Più precisamente, il gruppo di lavoro, sulla base del *curriculum vitae*, di una lettera motivazionale e di un colloquio, valuta se i candidati che hanno presentato domanda soddisfino i criteri sanciti dai trattati e, di conseguenza, redige un elenco degli idonei, assegnando ad ogni candidato un punteggio.

Nel caso di specie, il sig. Valančius risultava il primo della graduatoria di merito predisposta dal gruppo di lavoro. Tuttavia, il 4 maggio 2022, il Governo lituano, forse per la posizione contraria alla rielezione di Valančius da parte del Presidente della Repubblica[53], dopo aver ottenuto l'accordo di quest'ultimo e del Parlamento, ha proposto il secondo in elenco quale candidato alle funzioni di giudice del Tribunale[54]. Questi, però, ha ricevuto il parere negativo da parte del *Panel* 255 e ciò ha portato il Governo lituano a designare un'altra persona. Sorprendentemente, però, ha deciso nuovamente di non prendere in considerazione la candidatura del sig. Valančius e di scorrere ulteriormente la graduatoria predisposta dal gruppo di lavoro fino al candidato in terza posizione. Ricevuto il parere favorevole del *Panel* 255, pertanto, ha definitivamente designato tale persona per la nomina a giudice del Tribunale.

A seguito di un siffatto comportamento da parte del Governo, il sig. Valančius ha presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, che si è poi rivolto alla Corte di giustizia per chiedere, in sostanza,

---

[53] La dinamica esatta della vicenda non è chiara. Tuttavia, da alcune notizie pubblicate sui mezzi di informazione, sembrerebbe che il Governo avesse presentato formalmente la nomina di Valančius al Presidente il 31 luglio 2019, ma non avesse ricevuto l'approvazione di quest'ultimo e del Parlamento (cfr. Valančius ES teismo teisėju nebebus: Nausėda atmetė Vyriausybės siūlymą, disponibile online su https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1088600/valancius-es-teismo-teiseju-nebebus-nauseda-atmete-vyriausybes-siulyma). Una simile ricostruzione potrebbe essere coerente con quella fatta dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, dove, in termini più generali, si legge: «con decisione del 31 luglio 2019, il governo lituano ha chiesto al Presidente della Repubblica di Lituania e al Parlamento lituano di prestare il loro consenso alla candidatura del sig. Valančius per un altro mandato. Essendo fallita tale designazione per l'impossibilità di raggiungere un consenso tra le tre istituzioni nazionali coinvolte, nel marzo 2021 è stato pubblicato un invito a presentare candidature ai fini della nomina di un candidato alla carica di giudice del Tribunale» (Conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou presentate il 16 aprile 2024, causa C-119/23, par. 8).

[54] Segnatamente, con decisione del 15 settembre 2023, il governo lituano ha nominato quale Giudice del Tribunale Saulius Lukas Kalėda.

se l'art. 254 TFUE esiga che un candidato alla nomina a giudice del Tribunale sia scelto in uno Stato membro dell'Unione europea esclusivamente in base alle capacità professionali, nonché se il comportamento del Governo lituano fosse compatibile con il requisito secondo cui il giudice deve offrire tutte le garanzie di indipendenza e soddisfare le altre condizioni richieste per le cariche giurisdizionali, tenuto conto del fatto che un giudice nominato illegalmente potrebbe influire sulle decisioni del Tribunale dell'Unione europea.

4.2. Osservazioni sulla competenza della Corte

Il primo punto di interesse è quello relativo alla competenza della Corte, rispetto alla quale vari Governi[55] avevano depositato osservazioni scritte contenenti posizioni critiche, basate su due principali motivazioni.

In primo luogo, a parere degli Stati in questione, i fatti oggetto di indagine riguardavano una competenza esclusiva degli Stati membri, che pertanto non poteva ricadere tra le competenze della Corte. A loro avviso, infatti, il procedimento di nomina stabilito dall'art. 254 TFUE comprenderebbe tre momenti distinti: *a)* la decisione dei Governi in merito alla designazione dei candidati; *b)* la valutazione del *Panel* 255; *c)* la nomina da parte della collettività degli Stati membri. Secondo questa ricostruzione la Corte non sarebbe competente a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle disposizioni nazionali che regolano la prima fase della procedura.

In secondo luogo, i suddetti Governi hanno sostenuto che il procedimento di nomina di un giudice del Tribunale si conclude con l'adozione di una decisione presa di comune accordo dai Governi degli Stati membri, la quale non è assoggettata al controllo di legittimità della Corte.

Di conseguenza, la Corte non sarebbe stata, a maggior ragione, competente a conoscere della fase nazionale di proposta che si inserisce nel quadro di un tale procedimento di nomina.

In merito a tali osservazioni, la Corte, pur affermando la propria competenza, ha mantenuto un approccio piuttosto cauto. Difatti, mentre sul primo punto, in linea con la giurisprudenza in materia di nomina dei giudici nazionali, ha ribadito che, anche laddove esercitano delle competenze proprie, gli Stati membri devono sempre rispettare il diritto dell'Unione europea, sul secondo aspetto ha deciso di non pronunciarsi, ritenendo che esso non avesse alcuna incidenza sulle questioni sollevate dal giudice del rinvio nell'ambito della controversia principale. La Corte, quindi, pur non entrando nel merito della questione, sembra aver mantenuto la posizione

[55] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, cit., punti 26 e 27.

presa nel caso *Sharpston* relativamente agli atti adottati dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri che agiscono non in qualità di membri del Consiglio o di membri del Consiglio europeo, bensì nella loro qualità di rappresentanti del proprio Governo[56]. Tesi, quest'ultima, che forse è stata trattata in maniera eccessivamente sbrigativa, vista l'importanza cardinale che assume la nomina dei giudici e degli avvocati generali nell'ordinamento dell'Unione. Probabilmente, la Corte avrebbe dovuto estendere all'intero processo di nomina quanto sostenuto in merito alla fase nazionale, in assoluta coerenza con quanto stabilito nella menzionata giurisprudenza in tema di nomina dei giudici nazionali, nella quale, con grande fermezza, ha ritenuto che nessun comportamento degli Stati potesse essere incompatibile con il diritto dell'Unione.

D'altronde, come accennato, chi scrive è dell'opinione che l'art. 254 TFUE definisca una procedura che dev'essere valutata nel suo complesso e che non può essere separata in tre passaggi isolati gli uni dagli altri. Quindi, se ciò a cui porta tale procedura, cioè la nomina dei giudici e degli avvocati generali, non sarebbe di competenza della Corte, non si capisce per quale motivo lo debba essere una sua fase endo-procedimentale, qual è la designazione del candidato da parte dello Stato membro.

Tra l'altro, la questione della competenza della Corte sugli atti adottati dagli Stati membri va ben oltre il problema della nomina dei giudici, rispetto al quale sono gli stessi trattati istitutivi a conferire espressamente il potere decisionale agli Stati e non alle istituzioni, ma si estende a numerosi altri campi dove, pur in assenza di disposizioni di diritto primario in tal senso, gli Stati da tempo seguono la prassi, oggi sempre più diffusa, di agire al margine delle riunioni istituzionali, soprattutto del Consiglio europeo[57], per prendere decisioni talvolta di carattere sostanziale, come nel caso emblematico dello *Statement* con la Turchia[58] o, più di recente dell'accordo per

---

[56] Corte giust., 16 giugno 2021, causa C-685/20 P, cit., punto 51.

[57] C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti*, cit., pp. 1-29.; S. BARBIERI, *"A margine" del Consiglio europeo. I vertici e le riunioni informali dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dopo il Trattato di Lisbona: problemi di (dis)equilibrio istituzionale?*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-28; V. AMENTA, *La qualificazione delle decisioni adottate dai rappresentanti dei governi degli Stati membri ai fini della loro sindacabilità: alcune osservazioni a margine delle sentenze gemelle della Corte di giustizia nei casi Ema ed Ela*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, pp. 67-93; C. CURTI GIALDINO, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti in sede di Consiglio*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco per il quarantesimo anno d'insegnamento*, Milano, 1977, pp. pp. 175-203.

[58] Trib., 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, ECLI:EU:T:2017:128; 28 febbraio 2017, causa T-193/16, *NG c. Consiglio europeo*, ECLI:EU:T:2017:129; 28 febbraio 2017, causa T-257/16, *NM c. Consiglio europeo*, ECLI:EU:T:2017:130; 11 dicembre 2018, causa T- 834/16, *QC c. Consiglio europeo,* ECLI:EU:T:2018:984.

la sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA)[59] e dell'Autorità europea del lavoro (ELA)[60].

Da questo punto di vista, il caso in esame ha chiaramente rappresentato un'occasione persa, invero non la prima, per affermare il principio che nel diritto dell'Unione, coerentemente con il principio di una Unione fondata sullo Stato di diritto sancito nella celebre sentenza *Les Verts*[61], non esistono aree grigie sottratte al controllo giurisdizionale previsto dai trattati, almeno non per quanto riguarda gli atti che producono effetti nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione e presentano un "nesso organico e funzionale con l'attività dell'Unione"[62]. Ciò dovrebbe valere, quantomeno, per i casi in cui gli atti sono adottati dai "rappresentanti degli Stati membri", e che pertanto non agiscono in qualità di membri del Consiglio o del Consiglio europeo, alla luce di una norma dei trattati che conferisce il potere decisionale ai Governi degli Stati membri e non alle istituzioni, se proprio non lo si vuole estendere anche ai casi in cui un atto dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri viene adottato senza alcuna base giuridica. Mentre in questo secondo caso, infatti, potrebbe, almeno formalmente, giustificarsi l'assenza di controllo giurisdizionale, nel primo caso esso non sembra assolutamente comprensibile[63].

4.3. La legittimità della procedura di nomina dei giudici e degli avvocati generali alla luce della pronuncia in esame

Il Tribunale amministrativo regionale di Vilnius aveva posto alla Corte due questioni pregiudiziali. Con la prima, più generica, chiedeva un'interpretazione dell'art. 254 TFUE, al fine di stabilire se tale disposizione esiga che un candidato alla nomina a giudice del Tribunale sia scelto in uno Stato membro dell'Unione europea esclusivamente in base alle capacità professionali. Con la seconda, più specifica, domandava, invece, se fosse compatibile con in trattati, segnatamente con gli artt. 254 TFUE e 19, par. 2, TUE, una prassi nazionale in virtù della quale il Governo, ai fini della selezione dei giudici del Tribunale, istituisca un comitato incaricato di redigere una graduatoria di merito dei candidati, ma poi non propone la

---

[59] Corte giust., 14 luglio 2022, cause riunite C-106/19 e C-232/19, *Repubblica italiana e Comune di Milano* c. *Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2022:568; 14 luglio 2022, cause riunite C-59/18 e C-182/18, *Repubblica italiana e Comune di Milano c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:567.

[60] Corte giust., 14 luglio 2022, causa C-743/19, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:569.

[61] Corte giust., 25 febbraio 1988, causa 190/84, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1988:94.

[62] C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti,* cit., p. 18.

[63] Sull'argomento, cfr. G. TESAURO, A. CIRCOLO, *Saturno che divora i suoi figli*, cit.

nomina del primo classificato, bensì scelga chi abbia ricevuto un punteggio inferiore, sebbene comunque positivo.

Orbene, la Corte ha formalmente esaminato i due quesiti congiuntamente, ma di fatto si è concentrata solo sul secondo, benché abbia provato, in maniera abbastanza limitata, ad inserirlo in un contesto più ampio. Tale scelta ha ridotto la portata della pronuncia, poiché l'ha circoscritta ad un aspetto molto specifico, mentre avrebbe potuto estendersi a valutazioni sul sistema di nomina dei giudici e degli avvocati generali della Corte e del Tribunale nel suo insieme, trattandosi di una materia su cui da tempo si sente la necessità di un intervento del giudice dell'Unione.

Tra l'altro, anche con riferimento agli aspetti su cui i giudici di Lussemburgo si sono soffermati maggiormente, cioè quelli relativi alla scelta del Governo lituano di non seguire l'ordine dei candidati indicato dal gruppo di lavoro, nella sentenza in esame le argomentazioni della Corte a sostegno della propria decisione risultano singolarmente meno approfondite rispetto a quelle che la stessa ha svolto nella sua giurisprudenza in materia di nomina dei giudici nazionali.

La Corte, anzitutto, ha ribadito il concetto secondo cui, in ossequio al principio del "giudice precostituito per legge", «è necessario che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali relative alla nomina dei giudici siano tali da non poter far nascere, nei singoli, alcun legittimo dubbio quanto alla impermeabilità dei giudici nominati rispetto ad elementi esterni»[64]. Pertanto, è necessario che «tali requisiti sostanziali e tali modalità procedurali siano concepiti in modo da permettere di escludere non soltanto qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta suscettibili di orientare le decisioni dei giudici interessati, e di scongiurare così un'assenza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detti giudici tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto»[65]. Questi, evidentemente, sono consolidati concetti di carattere generale che la Corte premette sempre in qualsiasi sentenza in materia di indipendenza dei giudici, dai quali si desume come la valutazione del processo di nomina debba tener conto di tutti gli elementi che portano alla selezione dei giudici e non si possa basare solo sugli aspetti strettamente giuridico formali, ma debba tenere in conto tutte le circostanze che possano ledere la fiducia dei singoli nei confronti dei giudici. Ciò perché, vale la pena ribadirlo, «i requisiti di indipendenza e di imparzialità costituiscono un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela

[64] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, cit., punto 51.
[65] *Ibidem*.

dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto»[66].

Oltre alle gravi irregolarità che possono compromettere il processo di nomina, quindi, devono essere presi in considerazione una serie di altri fattori di natura eterogenea, che possano portare ad una valutazione complessiva di tale procedura.

Tuttavia, su questi elementi, che integrano la nozione di indipendenza dei giudici, la Corte non si è addentrata nella sentenza in esame, limitandosi a ribadire la tesi secondo cui «il fatto che dei rappresentanti del potere legislativo o del potere esecutivo intervengano nel processo di nomina dei giudici non è di per sé idoneo a suscitare legittimi dubbi nei singoli»[67], confermando altresì che, in tale contesto, «l'intervento di organi consultivi indipendenti e l'esistenza, nel diritto nazionale, di un obbligo di motivazione possono nondimeno contribuire ad una maggiore obiettività del processo di nomina, circoscrivendo il potere discrezionale di cui può disporre l'istituzione investita del potere di nomina»[68].

Fatta questa precisazione, che nulla aggiunge rispetto a quanto stabilito dal giudice dell'Unione nella sua consolidata giurisprudenza in materia, sarebbe stato auspicabile che la Corte si fosse soffermata più accuratamente sull'applicazione di tali principi al caso di specie, dal momento in cui la vicenda costituiva una situazione finora inesplorata nella giurisprudenza di Lussemburgo, e, per gli elementi della fattispecie, era l'occasione perfetta per applicare concretamente quanto sancito, in termini più generali nella precedente giurisprudenza.

In particolare, nell'esame del caso di specie sembra rilevino tre aspetti che è opportuno mettere in evidenza.

In primo luogo, quello relativo alle funzioni del comitato, il quale, a differenza degli altri su cui si è concentrata la giurisprudenza della Corte, non è chiamato solo a dare un parere su ciascun candidato e a valutare la sua idoneità a svolgere l'incarico di giudice, ma ha il compito di redigere una graduatoria di merito, assegnando a ciascuno degli interessati un punteggio. In una simile circostanza, quindi, a differenza dei casi in cui l'esecutivo deve solo selezionare uno dei candidati presenti in una lista di idonei, è lecito ritenere che una scelta differente rispetto a quella proposta dal comitato possa generare nelle persone ancora più dubbi sulle modalità di selezione.

---

[66] Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-542/18 RX-II, C-543/18 RX-II, *Riesame Simpson/ Consiglio*, cit., punto 71.

[67] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, cit., punto 56.

[68] *Ibidem*.

In secondo luogo, è particolarmente ambigua la dinamica della vicenda e la forte resistenza espressa nei confronti del sig. *Valančius*, tra l'altro giudice uscente del Tribunale e inizialmente riproposto dal Governo per continuare il suo mandato. Vale la pena di ricordare, infatti, che, forse in ragione della fallita designazione del sig. *Valančius* per un nuovo mandato verificatasi a luglio del 2019, il Governo, a termine della nuova procedura di selezione, aveva proposto il secondo in graduatoria, il quale, però, non aveva superato l'audizione presso il *Panel* 255. Di conseguenza, ritenendo probabilmente insuperabile il disaccordo sulla nuova nomina del sig. *Valančius*, ha proposto di nominare il terzo in graduatoria. Non si comprende, dunque, per quale motivo, anche dopo che il *Panel* 255 aveva respinto la prima alternativa proposta dalla Lituania, sia stata nuovamente esclusa la conferma del giudice uscente, che era risultato il più qualificato nella procedura di valutazione istituita a livello nazionale.

In terzo luogo, infine, risulta discutibile il fatto che le istituzioni lituane non abbiano adottato alcuna motivazione formale per giustificare, o quantomeno spiegare, una vicenda così controversa. Difatti, sebbene non si possa ricavare dalla giurisprudenza della Corte un obbligo di motivazione, nel caso *Repubblika* la Corte ha sottolineato come, almeno nel caso in cui l'obbligo sia previsto per legge, debba essere rispettato rigorosamente ed effettivamente[69]. Tra l'altro, sempre in *Repubblika*, il giudice dell'Unione ha anche affermato che, pure nei casi in cui la Costituzione riconosca al Governo il potere di nominare giudici differenti da quelli proposti da un eventuale organo consultivo, tale potere deve essere esercitato in via del tutto eccezionale[70], il che non sembra corrispondere a quanto avvenuto nel caso in esame.

Dunque, visto che il caso *Valančius* offriva un'opportunità unica per l'applicazione di quanto sancito in termini più generali nella sua giurisprudenza, sarebbe stato auspicabile che la Corte avesse esaminato con maggiore attenzione la vicenda. Invece, come detto, si è accontentata di affermare il principio secondo cui il solo fatto che l'esecutivo nella scelta di un giudice si sia discostato dalla valutazione espressa da un organo consultivo non è idoneo a suscitare legittimi dubbi nei singoli. Tra l'altro, a sostegno di detta tesi, il giudice dell'Unione ha ricordato il ruolo svolto dal *Panel* 255 nel processo di nomina dei giudici e degli avvocati generali, nell'assicurare una funzione di garanzia rispetto alle scelte operate a livello nazionale. Nel caso di specie, quindi, a giudizio della Corte, il fatto che il *Panel* 255 abbia espresso un parere favorevole sul candidato che si era classificato al terzo posto nel suddetto elenco di merito sarebbe stato tale da confermare la

[69] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, cit., punto 71.
[70] *Ibidem*.

legittimità della sua nomina[71]. Ciò, secondo la Corte, non sarebbe pregiudicato nemmeno dalla scarsa trasparenza della procedura nazionale, visto che, come ricordato dallo stesso *Panel* 255, «se l'esistenza di una procedura di selezione aperta, trasparente e rigorosa è un elemento pertinente nell'ambito della verifica del rispetto di detti requisiti da parte del candidato proposto, l'assenza di una tale procedura non costituisce, per contro, in quanto tale, un motivo che permetta di far sorgere dubbi in ordine a tale rispetto»[72].

Da quanto sostenuto dalla Corte, pertanto, sembra che il ruolo centrale ormai assunto dal *Panel* 255 nel processo di nomina dei giudici e degli avvocati generali sia tale da garantire l'indipendenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, al punto che il livello di garanzia offerto da quest'ultimo permetterebbe di sorvolare su taluni passaggi fortemente ambigui svolti a livello nazionale. Alla luce di tale tesi, infatti, in dottrina è stato affermato che «the "255 Committee" could no longer be viewed solely as an advisory body, but rather (and most importantly) as a body that, albeit de facto, participates in the judicial function»[73].

Sul ruolo ricoperto dal *Panel* 255 e sulla sua idoneità a risolvere il problema della scarsa trasparenza del processo di nomina dei giudici e degli avvocati generali dell'Unione, tutt'oggi lasciato alla assoluta discrezionalità degli Stati, non ci si può esimere da alcune osservazioni critiche. Come, infatti, affermato altrove, chi scrive resta dell'idea che la semplice istituzione di tale organo non sia sufficiente a colmare il grave *deficit* di trasparenza che contraddistingue il meccanismo di nomina dei membri della Corte di giustizia e del Tribunale[74]. Da un lato, infatti, il *Panel* 255 ha negli anni consolidato la propria autorevolezza, riuscendo a indirizzare le scelte degli Stati in maniera significativa[75]. Dall'altro lato, però, la procedura di valutazione svolta dallo stesso resta chiusa in maniera ermetica. Ad oggi, infatti, il *Panel* svolge l'intera procedura a porte chiuse e resta fermo nell'idea che i suoi pareri siano destinati esclusivamente ai Governi degli

---

[71] Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-119/23, cit., punto 65.

[72] *Ivi* punto 60.

[73] M.E. BARTOLONI, *The "255 Committee" and the Procedure for Appointing EU Judges*, cit., p. 849.

[74] Si rimanda a F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit. Per un esame del *Panel* 255, inoltre, si veda la bibliografia citata a nota 5 del presente contributo, nonché i contributi pubblicati su simposio pubblicato su *EULawLive* a novembre 2024, dal titolo «The Selection of EU Judges and the 255 Committee», disponile online su (https://eulawlive.com/symposia/the-selection-of-eu-judges-and-the-255-committee/).

[75] Vale la pena di ricordare che, finora, tutti i pareri negativi espressi dal *Panel* 255 in merito ad un candidato alla posizione di giudice o di avvocato generale hanno portato lo Stato interessato a rivedere la propria scelta.

Stati membri e che le posizioni da esso assunte in merito all'idoneità dei candidati alle funzioni giurisdizionali a livello dell'Unione europea non possano essere divulgate al pubblico, né direttamente né indirettamente. A suo parere, infatti, i detti pareri rientrerebbero in alcune eccezioni previste dal regolamento 1049/2001[76], segnatamente quelle relative alla tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda la vita privata e l'integrità dell'individuo, di cui all'art. 4, par. 1, lettera b); alla tutela del processo decisionale, ai sensi dell'art. 4, par. 3, alla tutela delle procedure giurisdizionali, come sancito all'art. 4, par. 2, secondo trattino; e alla tutela degli interessi commerciali, *ex* art. 4, par. 2, primo trattino. In particolare, per quanto riguarda la tutela del processo decisionale è singolare la tesi del *Panel* secondo la quale la pubblicazione dei pareri, non solo potrebbe dissuadere, in futuro, candidati qualificati dal presentarsi, per timore di eventuali ripercussioni negative che i pareri del comitato potrebbero avere sulla loro reputazione, ma addirittura rischierebbe di rendere meno efficace la procedura di valutazione, poiché potrebbe indurre il *Panel* ad utilizzare, a tutela dei candidati, maggiore cautela nella redazione dei suoi pareri scritti, il che ridurrebbe notevolmente l'utilità degli stessi e renderebbe più difficile il lavoro della conferenza intergovernativa chiamata a nominare i giudici e gli avvocati generali. Una simile teoria, tuttavia, risulta poco condivisibile, dal momento in cui, utilizzando *mutatis mutandis* quanto stabilito dal Tribunale con riferimento ai membri del Parlamento europeo[77], si deve ritenere che talune persone, che il Tribunale identifica come "personalità pubbliche", tra le quali, a parere di chi scrive, rientrano i giudici e gli avvocati generali, pur con le dovute differenze tra questi ultimi e chi svolge funzioni politiche, sono consapevoli di doversi esporre pubblicamente, il che può comportare delle conseguenze in termini di tutela della vita privata. Del resto, sempre nel contesto dell'Unione europea, esistono, o erano presenti in passato, esempi di procedure di nomina più aperte rispetto a quelle qui in esame. Ad esempio, per restare sempre nell'ambito giurisdizionale, è già stato richiamato il modello previsto in passato per il Tribunale per la funzione pubblica, i cui membri erano scelti dal Consiglio sulla base delle candidature individuali pervenute a seguito della pubblicazione di una *call for applications*. Oppure, per restare sempre in un ambito

[76] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUCE* L 145, 31 maggio 2001, pp. 43-48.

[77] Trib., 15 luglio 2015, causa T-115/13, *Gert-Jan Dennekamp c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2015:497.

giudiziario, si può citare il caso del procuratore europeo[78], che viene nominato di comune accordo dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sulla base di candidature presentate in risposta ad una *call for applications*, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione*, che abbiano ricevuto la previa valutazione positiva di un comitato di selezione costruito sul modello del *Panel* 255[79]. Evidentemente, tale procedura, offre un maggior livello di indipendenza rispetto a quella prevista per la Corte di giustizia. D'altronde, come rilevato in dottrina, la sua ideazione è frutto di un'intensa attività negoziale, peraltro in gran parte dovuta alla Presidenza italiana[80]. Tra l'altro, sempre a garanzia del principio di trasparenza, i candidati designati svolgono un'audizione pubblica davanti al Parlamento europeo diffusa in *streaming*.

Orbene, fermo restando il dato formale esposto sinteticamente dalla Corte, cioè quello per cui il semplice fatto che il Governo disponga del potere di nomina dei giudici non sia di per sé idoneo a suscitare dubbi nei singoli, è evidente che un processo di nomina più aperto, sul modello di quelli appena menzionati, si presta meglio a tutelare la legittimità del processo di selezione e limiterebbe il rischio di situazioni ambigue come quella verificatasi nel caso *Valančius*.

Tra l'altro, l'idea sostenuta dalla Corte, non sembra in linea nemmeno con la posizione dello stesso *Panel* 255 in materia di selezione dei giudici. Quest'ultimo, infatti, ha sempre sostenuto la tesi secondo cui la sola partecipazione di un organo consultivo durante il processo di nomina non sia idonea a garantire l'indipendenza degli organi giurisdizionali. Anzi, su questo punto ha più volte sostenuto come sia necessario soddisfare un insieme di criteri, che ha provato anche a definire in maniera abbastanza precisa. A tal riguardo, in particolare, il *Panel* ha sottolineato che, sebbene non sia obbligatoria, «a national selection procedure based on an open call for applications is an effective method of gathering useful information on the quality of candidates when they are assessed and selected by a national panel composed of independent and qualified persons, and in particular by members of national supreme courts or former members of the courts

[78] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, in *GUUE* L 283, 31 ottobre 2017, pp. 1-71, art. 14.

[79] Il comitato di selezione è composto di dodici persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, *ex* membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza. Una delle persone scelte è proposta dal Parlamento europeo.

[80] L. SALAZAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next…?*, in *Eurojus*, 20 novembre 2017.

of the Union»[81]. Per quanto concerne, invece, la partecipazione di organismi consultivi, ha più volte evidenziato l'importanza di rispettare i loro pareri, laddove questi siano previsti dalle normative nazionali. D'altronde, lo stesso *Panel* 255 ha sempre ritenuto l'osservanza ai suoi pareri da parte dei Governi degli Stati membri come principale indice del suo successo. Quest'ultimo aspetto è proprio quello che è venuto meno nel caso di specie, dove per ben due volte non si è tenuto conto dell'elenco proposto dal comitato consultivo (nazionale).

5. Considerazioni conclusive

Come detto, la sentenza *Valančius*, purtroppo, non aggiunge nulla di nuovo alla giurisprudenza della Corte in materia di nomina degli organi giurisdizionali. Anzi, come rilevato in dottrina, lascia più questioni aperte di quante non ne risolva[82]. Essa, quindi, per la sua portata limitata, non si presta certamente a divenire una pietra miliare della giurisprudenza dell'Unione.

Invero, i quesiti pregiudiziali posti dal giudice *a quo* offrivano alla Corte un'occasione unica per fare chiarezza su diversi aspetti controversi della procedura di nomina dei giudici e degli avvocati generali. Finora, infatti, la Corte non aveva mai avuto la possibilità di pronunciarsi sul meccanismo di *Judicial appointment* previsto dai trattati. Pertanto, lascia alquanto delusi il fatto che, di fronte ad una simile opportunità, il giudice dell'Unione, nonostante le questioni poste dal giudice nazionale si prestassero ad un'interpretazione di più ampio respiro, abbia adottato un approccio formalistico, esaminando in maniera molto puntuale solo una questione settoriale, cioè la scelta del Governo lituano quanto al candidato da proporre come giudice del Tribunale. In questo modo, tra l'altro, la Corte sembra aver inteso la procedura di cui all'art. 253 TFUE come un insieme di fasi separate le une dalle altre, piuttosto che come un procedimento complesso da valutare nel suo insieme. Per di più, anche gli aspetti presi in considerazione nella sentenza sono affrontati dalla Corte in maniera piuttosto sbrigativa, limitandosi a richiamare alcuni principi di carattere generale. Ad esempio, relativamente alla scelta di escludere per due volte il candidato che si era posizionato al primo posto nella lista predisposta dal comitato per le nomine, il giudice dell'Unione si è limitato a ribadire, in termini essenziali, che un simile comportamento non è idoneo di per sé a mettere in discussione la legittimità della procedura. In questo modo,

---

[81] Seventh activity report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, 22 February 2022, p. 11.

[82] M.E. BARTOLONI, *The "255 Committee" and the Procedure for Appointing EU Judges*, cit., p. 850.

quindi, la Corte ha evitato di applicare tutti i requisiti che integrano la nozione di indipendenza dei giudici, svolgendo forse un esame più sintetico e sbrigativo rispetto a quello svolto nella giurisprudenza pregressa. A parere dello scrivente, infatti, un'analisi più approfondita della vicenda avrebbe potuto portare e ritenere che il comportamento delle istituzioni lituane non fosse né di carattere eccezionale, trattandosi di un "veto" reiterato, incorso anche dopo la bocciatura del primo candidato da parte del *Panel* 255, né tantomeno adeguatamente motivato. Risulta, piuttosto, un atto arbitrario, del quale non si riescono a ricostruire le reali motivazioni. In simili circostanze, riprendendo quanto affermato dal giudice dell'Unione nella giurisprudenza qui presa in considerazione, sembra che l'ambiguo atteggiamento assunto dalla Lituania nella nomina del giudice del Tribunale si presti a sollevare diversi dubbi in merito all'indipendenza della procedura. Anzi, la vicenda, così per come si è sviluppata, non solo genera dei dubbi sulla figura scelta, ma anche sul suo predecessore, cioè il sig. *Valančius*. Difatti, una così ferma opposizione nei confronti di un giudice uscente, per le modalità in cui è avvenuta e per le scarse motivazioni che l'hanno accompagnata, potrebbe chiaramente delegittimare l'interessato davanti ai cittadini. Ciò, ovviamente, non significa che un Governo non possa nominare un nuovo giudice quando termina il mandato dell'uscente, anzi un certo ricambio è anche auspicabile, sempre che non incida sull'opportuna continuità della giurisprudenza. In tal senso, da tempo si discute della possibilità di rendere il mandato dei giudici non rinnovabile, magari estendendone la durata, poiché la rinnovabilità può costituire un limite alla loro indipendenza[83].

Ad ogni modo, il caso *Valančius*, a prescindere dalla limitata portata della pronuncia, consente di svolgere qualche riflessione di carattere più ampio sul tema della nomina dei giudici e degli avvocati generali della Corte e del Tribunale. La procedura prevista dai trattati, infatti, restando nella piena discrezionalità degli Stati membri, che spesso la esercitano senza alcuna forma di apertura o trasparenza nei confronti dei cittadini, non risulta coerente con l'idea di comunità basata sullo Stato di diritto che si è affermata nell'Unione europea. Una simile lacuna come rilevato in dottrina, non può essere giustificata solo dal fatto che l'Unione è un'organizzazione internazionale e, di conseguenza, la nomina dei giudici costituisce un "atto politico". Vista, infatti, la peculiarità dell'ordinamento giuridico

[83] Al riguardo, cfr. M. CONDINANZI, *Art. 254 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Tratti dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1964; C. KRENN, *Self-Government at the Court of Justice of the European Union: A Bedrock for Institutional Success*, in *German Law Journal*, 2018, p. 2024; J. MALENOVSKY, *Les éléments constitutifs du mandat des juges de la Cour de justice à l'épreuve du temps: l'iceberg commence à fondre*, in *il Diritto dell'unione europea*, 2011, pp. 817-823; C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea*, Roma, 2005, p. 155.

dell'Unione rispetto alle altre organizzazioni internazionali, nonché la funzione cardine svolta all'interno di quest'ultimo dal giudice dell'Unione, va da sé che la procedura di nomina debba rispettare i più elevati *standard* di indipendenza, equiparabili a quelli richiesti agli Stati membri. Al momento, invece, si è visto come l'Unione europea, lungi dal seguire criteri più scrupolosi, adotti un meccanismo di nomina addirittura più chiuso e meno trasparente di quello utilizzato in altre organizzazioni internazionali. In particolare, rileva il confronto con la Corte europea dei diritti dell'uomo, dove la nomina passa da un *call for applications* pubblica e da un atto dell'Assemblea parlamentare, a cui si procede solo dopo aver ascoltato pubblicamente ciascun candidato.

In tale contesto, però, il vero elemento critico è che, nonostante le lacune da tempo messe in evidenza in merito alla procedura di selezione dei membri della Corte di giustizia, tale sistema, formalmente, non è in contrasto con la giurisprudenza né di Lussemburgo né di Strasburgo. Come si è visto, infatti, negli ultimi anni entrambe le Corti hanno sviluppato un'intensa attività giurisdizionale in materia di nomina dei giudici, dalla quale, però, non emergono criteri chiari ed inequivocabili che devono essere soddisfatti per garantire l'indipendenza degli organi giurisdizionali. Dall'insieme delle sentenze esaminate, infatti, se ne deduce che, anche nei casi in cui il potere di nomina è conferito esclusivamente all'esecutivo o al legislativo e non sono previsti rimedi giurisdizionali a favore dei candidati esclusi, la procedura non può essere considerata illegittima.

In definitiva, la sentenza *Valančius*, da un lato, offriva alla Corte l'opportunità di attuare concretamente alcuni principi in materia di nomina degli organi giurisdizionali che essa aveva finora ricostruito solo in termini generali e piuttosto vaghi, il che avrebbe consentito di definire in maniera più chiara e precisa i criteri che devono essere rispettati al fine di garantire l'indipendenza dei giudici. Dall'altro lato, sotto il profilo dell'Unione europea, costituiva finalmente l'occasione per esaminare il processo di nomina di cui all'art. 254 TFUE, il che avrebbe, quantomeno, potuto alimentare il dibattito sulla necessaria riforma di tale procedura, al fine di renderla più aperta e trasparente. Tuttavia, l'approccio formalistico utilizzato dal giudice dell'Unione ha fatto sì che la pronuncia in parola sia stata un'occasione persa da entrambi i punti di vista.

ABSTRACT

Nel presente lavoro, partendo da quanto stabilito dalla Corte nel recente caso *Valančius*, vengono svolte alcune riflessioni sulla procedura di nomina dei giudici della Corte e del Tribunale. A tal fine, per prima cosa, si affronta la questione dell'attuale meccanismo di *judicial appointemnt* dei membri della Corte di giustizia dell'Unione alla luce della natura peculiare che tale istituzione ricopre nel panorama delle Corti internazionali. Successivamente, quindi, ci si sofferma sul modo in cui la procedura di selezione dei giudici possa incidere sulla loro indipendenza ed autonomia. Infine, si prende in esame il caso *Valančius*, con l'intento di proporre qualche osservazione critica sulla tematica in esame.

Cet article, partant de la décision de la Cour dans la récente affaire Valančius, propose quelques réflexions sur la procédure de nomination des juges de la Cour et du Tribunal. À cette fin, l'auteur examine tout d'abord la question du mécanisme actuel de nomination des membres de la Cour de justice de l'Union européenne à la lumière de la nature particulière de cette institution au sein du paysage des juridictions internationales. Il examine ensuite comment la procédure de sélection des juges peut affecter leur indépendance et leur autonomie. Enfin, l'affaire Valančius est examinée, avec l'intention de proposer quelques observations critiques sur la question en cause.

In the light of the recent judgment of the Court of Justice in the Valančius case, this article offers some reflections on the procedure to appoint judges to the Court of Justice and the General Court. To this end, the author firstly analyzes the current mechanism of appointment in the light of the specific nature of European Court of Justice in the panorama of international courts. Then, the article focues on how the selection process of judges can affect their independence and autonomy. Finally, the Valančius case is examined with a view to proposing some critical observations on the issue at hand.