

Causa C-291/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

9 aprile 2019

Giudice del rinvio:

Curtea de Apel Braşov (Romania)

Data della decisione di rinvio:

28 marzo 2019

Ricorrente:

SO

Resistenti:

TP e altri

Oggetto del procedimento principale

Reclamo presentato dinanzi alla Curtea de Apel Braşov (Corte d'appello di Braşov), Sezione penale, dalla ricorrente SO avverso le ordinanze con cui il procuratore incaricato del caso e, rispettivamente, il procuratore capo della direzione nell'ambito della procura presso l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) (PÎCCJ) - Direcția Națională Anticorupție (Direzione nazionale anticorruzione; in prosieguo: la «DNA») - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (in prosieguo: la «Sezione per la lotta ai reati assimilati ai reati di corruzione»), ha disposto l'archiviazione e, rispettivamente, confermato la decisione di archiviazione, di denunce penali con cui la ricorrente denunciava la commissione di reati da parte di vari magistrati procuratori e giudici e da parte di un avvocato.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dell'articolo 267 TFUE, la Curtea de Apel Braşov chiede l'interpretazione della decisione 2006/928/CE della

Commissione del 13 dicembre 2006, dell'articolo 2 TUE, dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e del principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, seconda parte, TUE, e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dell'articolo 47, secondo paragrafo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Questioni pregiudiziali

1. Se il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito dalla decisione 2006/928/CE della Commissione europea, del 13 dicembre 2006, debba essere considerato un atto compiuto da un'istituzione dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che può essere sottoposto all'interpretazione della Corte di giustizia.

2. Se i requisiti formulati nelle relazioni elaborate nel quadro di detto meccanismo siano vincolanti per la Romania, in particolare (ma non solo) per quanto riguarda la necessità di effettuare modifiche legislative che siano conformi alle conclusioni dell'MCV, con le raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia e dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa.

3. Se l'articolo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nell'obbligo dello Stato membro di rispettare i principi dello Stato di diritto rientri anche l'esigenza che la Romania rispetti i requisiti imposti dalle relazioni elaborate nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito con la decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006.

4. Se il principio di indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo paragrafo, TUE, e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), osti alla creazione di una direzione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, nell'ambito della procura presso l'Înalta Curte de Casație și Justiție, tenuto conto delle modalità di nomina/revoca dalla funzione dei procuratori appartenenti a tale direzione, delle modalità di esercizio delle attività all'interno di quest'ultima nonché delle modalità di attribuzione della competenza, in relazione al numero esiguo di posti nell'organico della direzione medesima.

5. Se l'articolo 47 [secondo paragrafo] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea relativo al diritto a un processo equo mediante l'esame della causa entro un termine ragionevole, osti alla creazione di una direzione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, nell'ambito della procura presso l'Înalta Curte de Casație și Justiție tenuto conto delle modalità di esercizio delle attività all'interno di quest'ultima e [delle] modalità di attribuzione della competenza, in relazione al numero esiguo di posti nell'organico della direzione medesima.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere e giurisprudenza dell'Unione fatta valere

Articolo 2, articolo 4, paragrafo 3, e articolo 19, paragrafo 1, TUE

Articoli 37 e 38 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea

Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica del 25 gennaio 2017, nella quale, dopo la precisazione che «per una valutazione completa» delle misure adottate per il conseguimento degli obiettivi del MCV «occorre verificare se vi sia una percezione concreta della loro finalità, se possano considerarsi integrate nel quadro giuridico e istituzionale della Romania e se siano irreversibili», si aggiunge che «questioni di fondo come la messa in discussione dell'indipendenza della giustizia e dell'autorità delle decisioni giudiziarie e, a volte, tentativi specifici di invertire il corso delle riforme, hanno inevitabilmente rallentato i progressi verso la realizzazione degli obiettivi dell'MCV»

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica del 13 novembre 2018, punto 3.1 «Primo parametro di riferimento (indipendenza della magistratura e riforma giudiziaria)», nell'ambito del capitolo 3 «Valutazione dei progressi compiuti nel rispetto delle raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017», e del capitolo 4 «Conclusioni»

Sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), punti 42-44

Sentenza della Corte del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), punto 48

Sentenza del 13 giugno 2017, Florescu e altri (C-258/14, EU:C:2017:448).

Disposizioni nazionali fatte valere

Articoli 175 e 297 del Codul penal (Codice penale) e articoli 339, 340 e 341 del Codul de procedură penală (Codice di procedura penale), disposizioni il cui

contenuto figura nella domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nella causa C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Legge n. 78/2000 sulla prevenzione, le indagini e le sanzioni in materia di corruzione), articolo 13², in base al quale, nel caso dei reati di abuso d'ufficio, se il dipendente pubblico ha ottenuto per sé o per altri un indebito vantaggio, il limite specifico della pena è aumentato di un terzo.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Legge n. 304/2004 sull'organizzazione del sistema giudiziario), articoli 88¹-88⁹, disposizioni il cui contenuto figura nella domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nella causa C-195/19, e articoli 88¹⁰ e 88¹¹ relativi allo svolgimento delle funzioni, nell'ambito della Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Direzione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario; in prosieguo: la «SIIJ»), mediante distacco, di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria sotto il diretto comando e il controllo diretto del procuratore della direzione e, rispettivamente, l'inserimento nella direzione di specialisti nel settore del trattamento e della valorizzazione delle informazioni, e in ambito economico, finanziario, doganale, informatico nonché in altri ambiti; questi due ultimi articoli sono stati introdotti con l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (decreto legge n. 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (decreto legge n. 7/2019) che, tra l'altro, modifica e integra la Legea nr. 304/2004. Tale decreto introduce all'articolo 88¹ un nuovo comma, il comma 6, in base al quale, nel caso dei reati di competenza della SIJJ, con «pubblico ministero gerarchicamente superiore» s'intende il procuratore capo della direzione, ivi compreso nel caso delle soluzioni disposte prima che quest'ultima sia operativa. Tale decreto modifica l'articolo 88⁷, prevedendo al comma 1, lettera d), una nuova competenza della SIJJ, che consiste nell'esercizio e nella rinuncia ai mezzi di ricorso nelle cause di competenza della direzione, anche nelle cause pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali o decise in via definitiva prima che questa sia resa operativa.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operationalizarea SIJJ (decreto legge n. 90/2018 relativo alle misure concernenti l'avvio dell'effettiva attività della SIJJ), articoli I e II, disposizioni il cui contenuto figura nella domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nella causa C-195/19.

Decisione n. 3 del 26 febbraio 2019 dell'Înalta Curte de Casație și Justiție, pronunciata in un procedimento relativo alla soluzione di questioni di diritto, in base alla quale, nell'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 88⁸, comma 2, della Legea nr. 304/2004, la partecipazione alle udienze nelle cause di competenza della SIJJ, in cui l'azione penale è stata esercitata dalla DNA, è assicurata da pubblici ministeri nell'ambito della direzione giudiziaria della procura presso l'Înalta Curte de Casație și Justiție o da pubblici ministeri nell'ambito della procura presso l'organo giurisdizionale investito della causa.

Decisioni della Curtea Constituțională (Corte costituzionale) n. 1519/2011 e n. 2/2012, il cui contenuto rilevante figura nella domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nella causa C-195/19, e decisione della Curtea Constituțională n. 104/2018, il cui contenuto rilevante, in particolare i punti 88 e 90 della decisione, figurano nella domanda di pronuncia pregiudiziale formulata nella causa C-195/19.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Con quattro denunce penali presentate nel dicembre 2015 e nel febbraio 2016, SO ha denunciato la commissione da parte di quattro magistrati procuratori del reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 13² della Legea nr. 78/2000 in combinato disposto con l'articolo 297, comma 1, del Codul penal, nonché da parte di un avvocato del foro di Brașov del reato di traffico d'influenza di cui all'articolo 291, comma 1, del Codul penal. SO ha affermato che detti pubblici ministeri hanno violato varie funzioni del loro servizio, sia mediante il rifiuto ingiustificato di esaminare talune sue domande, di fornirle informazioni o di mettere a sua disposizione copie di alcuni atti contenuti in un fascicolo penale, sia agendo eccedendo le competenze di legge nonché attraverso l'adozione di atti in condizioni d'illegittimità e di infondatezza.
- 2 In seguito, SO ha presentato denuncia penale avverso due giudici della Judecătoria Brașov (Tribunale di primo grado di Brașov) e del Tribunalul Brașov (Tribunale superiore di Brașov), sostenendo che essi fanno parte di un'organizzazione criminale e che si sono pronunciati in senso sfavorevole nei suoi confronti in diversi procedimenti.
- 3 Dopo l'effettuazione delle indagini nel caso in esame, il Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia - Direzione nazionale anticorruzione - Sezione per la lotta ai reati assimilati ai reati di corruzione), con un'ordinanza dell'8 settembre 2017 ha disposto l'archiviazione, constatando che i fatti non sono previsti dalla legge penale e non sono stati commessi colposamente ai sensi della legge penale e, per quanto riguarda il reato di costituzione di un'organizzazione criminale, che il fatto non sussiste.
- 4 Avverso tale decisione del pubblico ministero incaricato del caso, SO ha presentato reclamo al pubblico ministero gerarchicamente superiore, il procuratore capo della Sezione per la lotta ai reati assimilati ai reati di corruzione nell'ambito della DNA, il quale con ordinanza del 20 ottobre 2017 l'ha respinto in quanto infondato.
- 5 In tali circostanze, SO si è rivolta all'organo giurisdizionale presentando un reclamo avverso la decisione di archiviazione, il quale, a seguito di declinatoria di competenza, è stato iscritto a ruolo presso il giudice del rinvio, la Curtea de Apel Brașov (Corte d'appello di Brașov) l'11 settembre 2018.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 6 Il giudice del rinvio afferma che, poiché il procedimento dinanzi all'organo giurisdizionale implica la partecipazione obbligatoria di un pubblico ministero, alle udienze ha inizialmente partecipato un pubblico ministero della DNA e successivamente all'entrata in vigore delle modifiche della Legge nr. 304/2004 e della pronuncia da parte della Înalta Curte de Casație și Justiție della decisione n. 3 del 26 febbraio 2019, all'udienza ha partecipato un pubblico ministero della procura presso la Curtea de Apel Brașov. Nel caso in cui si accertasse che il reclamo della ricorrente SO è fondato, il giudice del rinvio dovrebbe rinviare la causa alla SIIJ per l'esercizio dell'azione penale.
- 7 Esso afferma quindi che, poiché il proseguimento del procedimento principale comporta la partecipazione dei pubblici ministeri della SIIJ, è necessario stabilire se il diritto dell'Unione osti o meno a una normativa nazionale che istituisce una siffatta direzione speciale della procura.
- 8 Per quanto attiene alla prima questione, che riguarda la natura dell'MCV, il giudice del rinvio afferma che esso è stato istituito con la decisione 2006/928/CE ai sensi degli articoli 37 e 38 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea.
- 9 In considerazione di tali disposizioni, della Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 25 gennaio 2017, della possibilità di imporre sanzioni in caso d'inosservanza degli impegni assunti e facendo riferimento alla sentenza della Corte del 13 giugno 2017, Florescu e altri, in cui la Corte ha giudicato che il Memorandum d'intesa tra la Comunità europea e la Romania, concluso a Bucarest e a Bruxelles il 23 giugno 2009, deve essere considerato un atto adottato da un'istituzione dell'Unione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che può essere sottoposto all'interpretazione della Corte, il giudice del rinvio ritiene che occorra chiarire se l'MCV costituisca un atto che può essere sottoposto all'interpretazione della Corte.
- 10 Per quanto riguarda la seconda questione, il giudice del rinvio, facendo riferimento alla Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 13 novembre 2018, nelle cui conclusioni si afferma che «[p]er porre rimedio alla situazione attuale si raccomanda di: (...) [s]ospendere immediatamente l'attuazione delle leggi sulla giustizia e dei successivi decreti d'urgenza [e] [r]ivedere le leggi sulla giustizia tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nel quadro dell'MCV e delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del gruppo GRECO», chiede alla Corte di stabilire se le misure espressamente raccomandate nelle relazioni elaborate nell'ambito del meccanismo abbiano natura vincolante, il che consentirebbe al giudice del rinvio di dichiarare che le disposizioni di diritto interno che istituiscono la SIIJ sono sospese o che devono essere sospese e se tale natura vincolante sia rigorosamente limitata alle conclusioni della relazione o se abbiano una siffatta natura anche gli

altri rilievi contenuti in tale relazione, in particolare quelli con cui sono indicate misure nazionali contrarie alle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia) e del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

- 11 In tal senso, il giudice del rinvio afferma che la Relazione della Commissione del 13 novembre 2018 indica espressamente che una delle misure che ha inciso negativamente sull'indipendenza dei magistrati e ha indebolito la fiducia nella giustizia è la creazione di una Direzione speciale per l'indagine sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario.
- 12 In tale contesto, nel parere della Commissione di Venezia n. 924 del 20 ottobre 2018 si afferma espressamente che «particolari preoccupazioni si manifestano anche per quanto riguarda (...) la nuova SIIJ» e nella Relazione *ad-hoc* sulla Romania adottata dal GRECO il 19-23 marzo 2018, ai punti 33 e 34, si afferma, tra l'altro, che «[u]no dei cambiamenti più controversi è la creazione (...) di una nuova direzione per l'investigazione dei reati nel sistema giudiziario [che] è considerata da molti come un'anomalia nell'attuale assetto istituzionale, in particolare i) per il fatto che non sussistono dati o valutazioni specifiche che dimostrino l'esistenza di problemi strutturali nel sistema giudiziario tali da giustificare una siffatta iniziativa; ii) per il modo in cui è designata la dirigenza di tale direzione e iii) poiché tale direzione non avrebbe a disposizione investigatori e strumenti d'indagine adeguati, contrariamente ad altri organismi specializzati che esercitano l'azione penale. Parimenti, si è sottolineato che tale organismo sarebbe immediatamente sovraccaricato a causa delle disposizioni (...) che prevedono il trasferimento immediato di numerosi casi assegnati ad altre procure, mentre il numero di posti previsto (15 nel progetto di legge) è sottodimensionato rispetto al volume di lavoro previsto» e che «con ancor maggiore rilevanza, sussiste, parimenti, la preoccupazione che detta struttura potrebbe essere facilmente utilizzata per rimuovere i casi gestiti dalle procure specializzate o che potrebbe intervenire in casi sensibili di grande interesse, qualora si presentino denunce contro un magistrato, situazione che determinerebbe automaticamente la competenza della nuova struttura». Tale parere raccomanda di rinunciare all'istituzione della SIIJ.
- 13 Con la terza e la quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede che si stabilisca, a prescindere dalla risposta fornita alle prime due questioni, se i principi che sono alla base dell'ordinamento giuridico europeo, sanciti dal Trattato sull'Unione europea, debbano essere interpretati nel senso che ostano alle summenzionate normative nazionali a causa del pericolo che le stesse rappresentano per lo stato di diritto e per l'indipendenza del sistema giudiziario, in considerazione del loro contenuto e dell'analisi effettuata nell'ambito dell'MCV, nonché nell'ambito della Commissione di Venezia e del GRECO.
- 14 In tale contesto, dopo aver ricordato le disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e le sentenze della Corte nelle cause Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16), punti 42-44, e Minister for Justice and Equality (Carenze

del sistema giudiziario) (C-216/18), punto 48, il giudice del rinvio riproduce una parte delle critiche della Commissione di Venezia e del GRECO sulle modifiche della Legge nr. 304/2004 che hanno portato alla creazione della SIIJ.

- 15 Una prima critica riguarda la struttura della SIIJ, che è formata da 15 pubblici ministeri che dovranno trattare ogni anno migliaia di procedimenti. Tali procedimenti erano precedentemente esaminati da più di 150 pubblici ministeri appartenenti a 19 sezioni della procura ed è evidente il fatto che i 15 pubblici ministeri della direzione sono destinati a essere sommersi dal volume di attività, il che inciderà sulla qualità dell'esercizio dell'azione penale.
- 16 Un'ulteriore critica riguarda il fatto che la SIIJ è concepita come una struttura unica con sede a Bucarest, il che implica che i magistrati indagati dovranno compiere uno sforzo maggiore, con costi elevati, per recarsi all'udienza, il che potrebbe incidere sui loro diritti della difesa.
- 17 È inoltre criticata anche la procedura di nomina del procuratore capo e degli altri 14 pubblici ministeri per i quali la prova del colloquio ha un peso pari al 60 %, il che non fornisce garanzie sufficienti per una procedura di selezione svolta in modo imparziale.
- 18 Inoltre, non sono chiare le modalità con cui i pubblici ministeri della SIIJ possano essi stessi essere effettivamente indagati per eventuali reati commessi, in particolare quelli [commessi] in relazione alle loro funzioni.
- 19 Sono criticate anche le modifiche apportate con l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019, che sono intervenute senza il parere del Consiliu Superior al Magistraturii (Consiglio superiore della magistratura). Pertanto, l'inserimento del comma 6 all'articolo 88¹ della Legge nr. 304/2004 è stato percepito come un primo passo per collocare la direzione al di fuori dell'autorità del procuratore generale, fino alla trasformazione di questa, de facto, in una procura separata.
- 20 Dal momento che l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un magistrato può condurre alla sua sospensione dall'incarico, la SIIJ potrebbe essere percepita, in relazione agli aspetti analizzati attinenti alla sua organizzazione e al suo funzionamento, come un fattore di pressione idoneo a pregiudicare l'indipendenza del giudice.
- 21 Per quanto riguarda la quinta questione, il giudice del rinvio illustra una serie di circostanze che lo inducono a ritenere che sussistano dubbi sufficienti per quanto riguarda la possibilità che, nell'ambito della SIIJ, si realizzi un'attività di esercizio dell'azione penale che, assieme agli atti che saranno effettuati nella fase del giudizio, garantisca la definizione della causa entro un termine ragionevole.
- 22 Pertanto, il fatto che, il 5 marzo 2019, solo 6 dei 15 posti di pubblico ministero erano occupati, il che costituisce un tasso di occupazione del 40 %, di molto inferiore a quello di altre procure, il fatto che, successivamente alla data in cui la SIIJ è divenuta operativa sono stati registrati presso di essa 1 422 procedimenti -

tenuto conto che quest'ultima deve inoltre occuparsi anche di 795 attività di carattere generale (denunce, domande, memorie, istanze varie) - e il fatto che si è concretizzata la possibilità che la SIIJ si occupi anche di altri fascicoli di procedimenti penali nella misura in cui si presentano denunce penali contro magistrati in relazione a tali fascicoli, soprattutto in fascicoli sensibili e con impatto mediatico, sono elementi che inducono il giudice del rinvio a nutrire dubbi riguardo alla possibilità di effettuare un'indagine effettiva e di garantire la definizione della causa entro un termine ragionevole, il che mette in discussione la compatibilità della legislazione nazionale analizzata con i requisiti dell'articolo 47, secondo paragrafo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- 23 Il giudice del rinvio fa riferimento alle altre tre domande di pronuncia pregiudiziale, nelle cause C-83/19, C-127/19 e C-195/19, che contengono questioni che sono, in parte, simili a quelle della presente causa.

DOCUMENTO DI LAVORO