



Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 114/20

Lussemburgo, 23 settembre 2020

Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite C-83/19 Asociația « Forumul Judecătorilor Din România »/Inspekția Judiciară/Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor/Consiliul Superior al Magistraturii e C-195/19 PJ/QK e nelle cause C-291/19 SO/TP e.a., C-355/19 Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e Asociația « Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor » e OL/Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Procurorul General al României e C-397/19 AX/controt Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice

Stampa e Informazione

Secondo l'avvocato generale Bobek, la nomina ad interim dell'ispettore capo dell'ispettorato giudiziario e le disposizioni nazionali sull'istituzione di una sezione specifica della procura dotata di competenza esclusiva per i reati commessi da membri del potere giudiziario sono contrarie al diritto dell'Unione

Il diritto dell'Unione non osta a disposizioni nazionali sulla responsabilità dello Stato per errori giudiziari e sull'azione di rivalsa proposta dallo Stato nei confronti del giudice interessato in caso di malafede o negligenza grave, purché tali procedure roffrano garanzie sufficienti

Al fine di rafforzare l'indipendenza e l'efficienza del potere giudiziario e nell'ambito dei negoziati di adesione all'Unione la Romania ha adottato le cosiddette leggi sulla giustizia¹. Con la decisione 2006/928/CE, la Commissione ha istituito il «meccanismo di cooperazione e verifica» (in prosieguo: l'«MCV»), nell'ambito del quale essa elabora periodicamente relazioni in merito ai progressi della Romania per quanto concerne l'indipendenza e il buon funzionamento del sistema giudiziario. Tra i mesi di settembre 2018 e marzo 2019, il governo rumeno ha adottato cinque decreti d'urgenza che hanno modificato e aggiunto nuove disposizioni alle leggi sulla giustizia. Alcune di queste modifiche sono state valutate in modo negativo nelle relazioni della Commissione del 2018 e del 2019 sull'MCV.

In tale contesto, vari giudici rumeni hanno proposto questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, chiedendole di pronunciarsi sulla natura, il valore giuridico e gli effetti dell'MCV, nonché delle relazioni periodiche adottate sulla base di quest'ultimo. Alla Corte è stato altresì chiesto di accertare se le raccomandazioni contenute nelle relazioni della Commissione siano vincolanti per le autorità rumene.

Inoltre, vengono in considerazione tre aspetti istituzionali di tale riforma: la nomina ad interim dei vertici dell'ispettorato giudiziario, la creazione, in seno alla procura, di una sezione specifica incaricata di indagare sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, nonché modifiche delle disposizioni relative alla responsabilità civile dei giudici. Alla Corte è chiesto di accertare la loro compatibilità con i principi dello Stato di diritto, della tutela giurisdizionale effettiva e dell'indipendenza del potere giudiziario, sanciti in varie disposizioni del diritto dell'Unione².

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Michal Bobek suggerisce alla Corte, in primo luogo, di statuire che **la decisione istitutiva del «meccanismo di cooperazione e verifica» costituisce un atto compiuto da un'istituzione dell'Unione, è stata validamente adottata sulla base del trattato di adesione ed è giuridicamente vincolante per la Romania. Tuttavia, le relazioni periodiche redatte dalla Commissione sulla base dell'MCV non sono**

¹ Legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, legge n. 304/2004 sull'organizzazione del sistema giudiziario e legge n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura.

² In particolare, all'articolo 2 TUE, all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma TUE e all'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

giuridicamente vincolanti, ma devono essere tenute debitamente in considerazione da tale Stato membro.

L'avvocato generale ricorda, in primo luogo, che la decisione sull'MCV costituisce una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE³, adottata dalla Commissione sulla base dell'atto di adesione e obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Ai sensi dell'articolo 4 della decisione sull'MCV, i suoi destinatari sono gli Stati membri. Anche se, al momento della sua adozione, la Romania non era ancora uno Stato membro, il carattere vincolante degli atti dell'Unione adottati prima dell'adesione risulta dall'articolo 2 dell'atto di adesione, ai sensi del quale dalla data di adesione gli atti adottati dalle istituzioni prima dell'adesione vincolano la Romania. Oltre alla possibilità di dichiarare e sanzionare eventuali violazioni attraverso gli strumenti ordinari del diritto dell'Unione, l'inadempimento può anche comportare effetti significativi sulla partecipazione della Romania al mercato interno nonché sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tuttavia, l'avvocato generale Bobek osserva che le relazioni adottate dalla Commissione non sono vincolanti e i giudici nazionali non possono fondarsi sulle raccomandazioni contenute nelle relazioni sull'MCV per escludere l'applicazione di disposizioni di diritto nazionale che essi ritengano contrarie a siffatte raccomandazioni. La Romania può strutturare come ritiene opportuno le sue istituzioni e procedure nazionali, ma è tenuta a dimostrare in che modo esse contribuiscono alla realizzazione dei parametri di riferimento contenuti nella decisione sull'MCV.

Dopo aver chiarito la natura e gli effetti giuridici dell'MCV, l'avvocato generale Bobek conclude che la decisione sull'MCV ha reso applicabile la Carta, ivi compreso il suo articolo 47. Sebbene anche l'articolo 19, paragrafo 1, TUE sia applicabile, l'avvocato generale spiega, con alcuni suggerimenti prudenti, il motivo per cui fondare l'intera valutazione delle cause in esame esclusivamente sull'articolo 19, paragrafo 1, TUE non costituirebbe necessariamente l'approccio migliore.

Dopo aver precisato i criteri e la natura della valutazione derivanti dalle disposizioni di diritto dell'Unione applicabili, l'avvocato generale Michal Bobek **suggerisce alla Corte, in secondo luogo, di statuire che il diritto dell'Unione⁴ osta a disposizioni nazionali ai sensi delle quali il governo adotta, in deroga alle norme giuridiche normalmente applicabili, un sistema di nomina ad interim dei dirigenti dell'organo incaricato di condurre indagini disciplinari all'interno del sistema giudiziario il cui effetto pratico sia reintegrare nelle sue funzioni una persona il cui mandato è già scaduto.**

L'avvocato generale ricorda che il diritto dell'Unione⁵ non impone un modello specifico per quanto riguarda l'organizzazione dei sistemi disciplinari dei membri del potere giudiziario. Tuttavia, il requisito dell'indipendenza esige che le norme che governano tale regime offrano le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un regime siffatto come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie.

L'avvocato generale osserva che l'ispettorato giudiziario svolge un ruolo determinante nell'ambito del procedimento disciplinare, svolgendo le indagini preliminari. Un organo incaricato dell'avvio di procedimenti disciplinari dovrebbe dimostrare quantomeno un certo grado di indipendenza operativa e d'indagine.

A tale riguardo, egli rileva che la nomina ad interim della dirigenza dell'ispettorato giudiziario, introdotta da un decreto d'urgenza senza consultare l'organo che di norma deve essere sentito in merito a tale nomina, non è destinata meramente a garantire la continuità delle funzioni, ma produce l'effetto pratico di reintegrare nelle sue funzioni una persona il cui mandato è già scaduto, mediante una procedura diversa da quella prevista dalla legge. Siffatto sistema può far sorgere dubbi in merito all'interesse del governo rumeno a nominare una determinata persona alla posizione di vertice dell'organo responsabile delle indagini disciplinari nei confronti dei membri del

³ Ai sensi del quale la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi e, se designa i destinatari, è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

⁴ Articolo 47, secondo comma della Carta e articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

⁵ Articolo 47, secondo comma della Carta e articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

potere giudiziario. Di conseguenza, un sistema di questo tipo non sembra comportare garanzie idonee a dissipare ragionevoli dubbi in ordine alla neutralità e all'impermeabilità degli organi giurisdizionali a elementi esterni.

L'avvocato generale Bobek **suggerisce alla Corte, in terzo luogo, di statuire che il diritto dell'Unione⁶ osta all'istituzione di una sezione specifica della procura dotata di competenza esclusiva per i reati commessi da membri del potere giudiziario, se la creazione di detta sezione non è giustificata da ragioni veridiche e sufficientemente serie, e se non è accompagnata da garanzie sufficienti per escludere qualsiasi rischio di influenza politica sul suo funzionamento e sulla sua composizione.**

L'avvocato generale osserva che la creazione della sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (in prosieguo: la «SIRG») deve essere assistita da una giustificazione particolarmente seria, trasparente e veridica. Una volta soddisfatto tale criterio, è inoltre imprescindibile che la composizione, l'organizzazione e il funzionamento di tale sezione siano accompagnati da garanzie idonee a evitare il rischio di pressioni esterne sul potere giudiziario. Infine, le circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'istituzione della SIRG, nonché la considerazione del modo in cui tale organo ha svolto le sue funzioni, sono parimenti pertinenti al fine di individuare il contesto rilevante.

A tal riguardo, l'avvocato generale reputa difficile sostenere che la creazione della SIRG sia stata motivata in modo chiaro, inequivocabile e accessibile. Inoltre, la disciplina della SIRG non offre garanzie sufficienti per escludere qualsiasi rischio di influenza politica sul suo funzionamento e sulla sua composizione. I giudici nazionali devono poter prendere in considerazione elementi obiettivi concernenti le circostanze in cui la SIRG è stata istituita nonché il suo funzionamento pratico, come fattori idonei a confermare o smentire il rischio di un'influenza politica. La conferma di siffatto rischio è idonea a suscitare dubbi legittimi circa l'impermeabilità del potere giudiziario, in quanto pregiudica l'impressione di neutralità dei giudici rispetto agli interessi in gioco, in particolare quando si tratta di casi di corruzione. Inoltre, il diritto dell'Unione osta altresì all'istituzione di una sezione della procura munita di un numero di procuratori insufficiente, tenuto conto del suo carico di lavoro, di modo che il suo funzionamento determinerà certamente una durata irragionevole dei procedimenti penali, inclusi quelli nei confronti di giudici.

L'avvocato generale Bobek **suggerisce alla Corte, in quarto luogo, di statuire che il diritto dell'Unione⁷ non osta a una normativa nazionale sulla responsabilità dello Stato per errori giudiziari, né all'esistenza della possibilità, per lo Stato, di esercitare conseguentemente un'azione di rivalsa per responsabilità civile nei confronti del giudice interessato, in casi di malafede o negligenza grave. Tuttavia, queste procedure devono offrire sufficienti garanzie per assicurare che i magistrati non subiscano pressioni dirette o indirette idonee a incidere sulle loro decisioni.** Spetta al giudice nazionale valutare se tali condizioni siano soddisfatte.

L'avvocato generale osserva che, nel diritto nazionale⁸, la responsabilità dello Stato per errori giudiziari è ammessa quale conseguenza di atti processuali nonché per il contenuto delle decisioni giudiziarie definitive, ivi comprese l'interpretazione del diritto e la valutazione degli elementi di prova. La definizione dell'errore giudiziario è caratterizzata da tre elementi: i) l'atto processuale è stato eseguito in *palese violazione* delle norme di diritto sostanziale o processuale, oppure la sentenza definitiva è *manifestamente contraria* alla legge o in contrasto con la situazione di fatto risultante dalle prove acquisite nel procedimento; ii) l'atto processuale o la sentenza definitiva in questione comporta una *grave violazione* dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi di un individuo; e iii) causa un danno al quale *non è stato possibile porre rimedio* mediante ricorso ordinario o straordinario.

Secondo l'avvocato generale, siffatta definizione dell'errore giudiziario non è idonea a creare un rischio di pressioni indirette sulla magistratura. In primo luogo, il diritto dell'Unione non osta a che

⁶ Articolo 47, secondo comma della Carta e articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

⁷ Articolo 47, secondo comma della Carta e articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

⁸ Legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri.

uno Stato possa essere considerato responsabile dei danni causati dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni. In secondo luogo, risulta che, ai sensi di tale definizione, solo gli errori manifesti si qualificano come errori giudiziari.

Tuttavia, a prescindere dal regime di responsabilità, il principio dell'indipendenza dei giudici esige che le norme concernenti la responsabilità civile dei giudici attraverso la possibilità per lo Stato di rivalersi direttamente dei danni risarciti ai danneggiati garantiscano che i giudici siano tutelati da pressioni idonee a compromettere la loro indipendenza di giudizio e a influenzare le loro decisioni. Spetta al giudice nazionale valutare, alla luce di tutti i fattori rilevanti a sua disposizione, se tali condizioni siano soddisfatte dalle regole nazionali pertinenti e nella prassi applicativa.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il testo integrale delle conclusioni ([cause riunite C-83/19, C-127/19 et C-195/19](#) e cause [C-291/19, C-355/19](#) e [C-397/19](#)) è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106