

Causa C-40/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

26 gennaio 2021

Giudice del rinvio:

Curtea de Apel Timișoara (Corte d'appello di Timișoara, Romania)

Data della decisione di rinvio:

12 novembre 2020

Ricorrente:

T.A.C.

Resistente:

Agenția Națională de Integritate (Agenzia nazionale per l'integrità)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso amministrativo in sede giurisdizionale con il quale il ricorrente chiede l'annullamento di un rapporto di valutazione in cui si constata che egli non ha rispettato il regime giuridico dei conflitti di interessi in materia amministrativa

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Sulla base dell'articolo 267 TFUE, si chiede l'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, e degli articoli 47 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Questioni pregiudiziali

1. Se il principio di proporzionalità delle pene, sancito all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che esso si applica anche a fatti diversi da quelli definiti formalmente come reati dalla legge nazionale, ma che possono essere considerati come «accuse

penali», ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare quello della severità della pena, come nel caso del procedimento principale per quanto riguarda la valutazione dei conflitti d'interesse, che può dar luogo all'applicazione della sanzione supplementare consistente nel divieto di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo di tre anni.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il principio di proporzionalità delle pene, sancito all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione della legislazione nazionale di attuazione in forza della quale, in caso di constatazione di un conflitto di interessi di una persona che ricopre una carica pubblica elettiva, si applica automaticamente, sulla base della legge (*ope legis*), la sanzione complementare del divieto di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo prefissato di tre anni, senza dare la possibilità di irrogare una sanzione proporzionata alla violazione commessa.

3. Se il diritto di lavorare garantito dall'articolo 15, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, garantito dall'articolo 47 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione della legislazione nazionale di attuazione in forza della quale, in caso di constatazione di un conflitto di interessi di una persona che ricopre una carica pubblica elettiva, si applica automaticamente, sulla base della legge (*ope legis*), la sanzione complementare del divieto di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo prefissato di tre anni, senza dare la possibilità di irrogare una sanzione proporzionata alla violazione commessa.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»); articolo 15, paragrafo 1, articoli 47, 49 e 51, nonché articolo 52, paragrafo 3;

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 (in prosieguo: la «decisione MCV»).

Disposizioni nazionali invocate

Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Legge n. 176/2010 relativa all'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici, recante

modifica ed integrazione della legge n.144/2007 relativa alla creazione, all'organizzazione e al funzionamento dell'Agencia Națională de Integritate (Agenzia nazionale per l'integrità), nonché recante modifica ed integrazione di altri atti normativi) (in prosieguo: la «legge n. 176/2010»). L'articolo 25 di detta legge prevede quanto segue:

«(1) Il fatto commesso da una persona che risulta aver emesso un atto amministrativo, concluso un atto giuridico, adottato una decisione o partecipato all'adozione di una decisione in violazione degli obblighi legali relativi al conflitto di interessi o alla situazione di incompatibilità costituisce un illecito disciplinare ed è sanzionato secondo le norme applicabili all'incarico, alla funzione o all'attività di cui si tratti, nella misura in cui le disposizioni della presente legge non vi derogano e se il fatto non integra gli elementi costitutivi di un reato.

(2) La persona che sia stata sollevata o rimossa dalle sue funzioni conformemente a quanto previsto dal paragrafo 1 o nei confronti della quale sia stata constatata l'esistenza di un conflitto di interessi o di una situazione d'incompatibilità non ha più il diritto di esercitare una funzione o un incarico pubblico che è oggetto delle disposizioni della presente legge, ad eccezione di quelli elettorali, per un periodo di tre anni dalla data in cui essa è stata sollevata o rimossa dalla funzione o dall'incarico pubblico di cui si tratta o dalla data di cessazione di pieno diritto del mandato. Se la persona ha ricoperto una carica elettiva, non può più ricoprire la stessa carica per un periodo di tre anni a decorrere dalla cessazione del mandato. Nel caso in cui la persona non ricopra più una funzione o un incarico pubblico alla data dell'accertamento della situazione d'incompatibilità o del conflitto di interessi, il divieto di tre anni decorre secondo la legge, dalla data in cui il rapporto di valutazione è diventato definitivo o dalla data in cui è diventata definitiva ed irrevocabile la decisione giudiziaria che conferma l'esistenza di un conflitto di interessi o di una situazione d'incompatibilità».

Legge nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Legge n. 161/2003, relativa a talune misure per la garanzia della trasparenza nell'esercizio degli incarichi pubblici, delle funzioni pubbliche e nell'ambito degli affari, la prevenzione e la repressione della corruzione);

Decizia nr. 418/2014 (Decisione n. 418/2014) della Curtea Constituțională (Corte costituzionale), secondo la quale l'espressione «aceeași funcție (la stessa carica)» di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della legge n. 176/2010 si riferisce a tutte le cariche elettive, inclusa quella di sindaco;

Decizia nr. 449/2015 (Decisione n. 449/2015) della Curtea Constituțională

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La resistente è un' autorità amministrativa che è responsabile della valutazione dei conflitti di interessi. Il ricorrente era, all'epoca dei fatti, sindaco della città MN.
- 2 Nel rapporto di valutazione del 25 novembre 2019, la resistente ha affermato che il ricorrente non aveva rispettato il regime giuridico dei conflitti di interessi in materia amministrativa, poiché, durante il periodo di esercizio della carica di sindaco, aveva concluso un contratto di comodato con l'Asociația T.M.N. (associazione T.M.N.), nell'ambito della quale la moglie del ricorrente aveva la qualifica di membro fondatore ed esercitava le funzioni di vicepresidente. Mediante tale contratto è stata concesso a detta associazione un diritto di uso gratuito di alcuni locali appartenenti alla città di MN, per un periodo di 5 anni, ai fini dello svolgimento di attività culturali.
- 3 Il 19 dicembre 2019 il ricorrente ha proposto un ricorso giurisdizionale amministrativo volto ad ottenere l'annullamento del suddetto rapporto. A sostegno della sua domanda, il ricorrente fa valere, in sostanza, che la decisione di concludere il contratto di comodato era stata adottata dal consiglio comunale della città di MN, e che pertanto egli era obbligato a dare esecuzione a tale decisione. Inoltre, la menzionata decisione non ha prodotto alcun vantaggio materiale per sua moglie. Infine, il ricorrente sostiene di non essere stato invitato a presentare le proprie osservazioni, e in tal modo sono stati violati i suoi diritti della difesa.
- 4 Il ricorrente ha altresì chiesto al giudice del rinvio, investito di tale controversia, di sottoporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali. In sostanza, il ricorrente ritiene che il diritto dell'Unione osti alla normativa nazionale in forza della quale gli è stata inflitta la sanzione accessoria del divieto di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo di tre anni (in prosieguo: la «sanzione controversa»).

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 **Il ricorrente** sostiene che, se il suo ricorso fosse respinto, egli sarebbe esposto, in forza dell'articolo 25, paragrafo 2, della legge n. 176/2010, a gravi sanzioni, ed in particolare alla cessazione del suo mandato e al divieto di ricoprire qualsiasi carica pubblica elettiva per un periodo di tre anni. La suddetta legge costituirebbe un'attuazione della decisione MCV, e, per tale ragione, in forza dell'articolo 51 della Carta, le garanzie contenute in quest'ultima si applicherebbero anche alla legge n. 176/2010.
- 6 In tale contesto, il ricorrente solleva il problema se la sanzione controversa, che si applica in modo automatico in forza della legge e non può essere applicata proporzionalmente alla violazione constatata, rispetti una serie di diritti e di principi garantiti dalla Carta.
- 7 In primo luogo, il ricorrente sostiene che la valutazione amministrativa in materia di conflitti di interessi prevista dalla legislazione nazionale corrisponderebbe alla

nozione di «accusa penale», ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare quello della gravità della sanzione. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, tale valutazione dovrebbe ricevere la stessa qualificazione anche nell'ambito del diritto dell'Unione. Di conseguenza, anche se il fatto per il quale è stato sanzionato non è stato considerato un reato, bensì un illecito disciplinare, l'articolo 49 della Carta resterebbe comunque applicabile ed osterebbe a tale normativa sotto il profilo della proporzionalità dei reati e delle pene.

- 8 In secondo luogo, il ricorrente ritiene che la normativa controversa violi l'articolo 15, paragrafo 1, della Carta. Infatti, l'articolo 25, paragrafo 2, della legge n. 176/2010 introduce un divieto di ricoprire cariche elettive per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di cessazione dalla funzione o dalla data in cui diviene definitivo il rapporto di valutazione della resistente; tale divieto, poiché non sarebbe proporzionato al fatto commesso, pregiudicherebbe il suo diritto all'esercizio di un'attività lavorativa.
- 9 In terzo luogo, il ricorrente ritiene che l'impossibilità di contestare in giudizio la sanzione controversa, che interviene automaticamente in forza della legge, violi il suo diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta.
- 10 **La resistente** fa valere, riguardo al principio di proporzionalità dei reati e delle pene invocato dal ricorrente, che l'analogia effettuata da quest'ultimo fra le norme in materia di «incidente de integritate» (incidenti di integrità) e quelle in materia di diritto penale non è ragionevole, poiché tali norme hanno ambiti di applicazione specifici e, dunque, distinti.
- 11 Sotto questo profilo, la resistente fa valere che, con la decisione n. 449/2015, la Curtea Constituțională (Corte costituzionale) avrebbe constatato che la sanzione controversa costituisce una sanzione di natura giuridica distinta dalla pena accessoria prevista in materia penale, la quale consiste nel divieto temporaneo dell'esercizio di taluni diritti, nella fattispecie, diritti elettorali. Inoltre, secondo la medesima decisione, la legge n. 176/2010 mira a garantire l'integrità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici e a prevenire la corruzione istituzionale, materia che non può essere sottoposta per analogia al regime giuridico specifico del diritto penale ed alle sanzioni penali.
- 12 Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della Carta, la resistente invoca l'articolo 52 di quest'ultima e sostiene, in sostanza, che la limitazione di alcuni diritti fondamentali è nella norma se sono rispettate le norme di legge in vigore, adottate nel rispetto della Costituzione e del diritto dell'Unione. Una disposizione giuridica di carattere sanzionatorio non è contraria al diritto dell'Unione né ad altre disposizioni che istituiscono diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini se comporta una limitazione nella norma dei diritti del cittadino nelle condizioni di applicazione di una sanzione legale.

- 13 Ad avviso della resistente, il fatto che l'applicabilità di una norma nazionale miri ad istituire un'obbligazione negativa per una persona che ricopre una carica di pubblica autorità – obbligazione che deriva precisamente dalla qualità della persona di cui si tratta – non può rappresentare una violazione del diritto dell'Unione, [se avviene] nel contesto del rispetto imperativo dei precetti dello Stato di diritto e dei principi di integrità, di trasparenza e di prevalenza dell'interesse pubblico. Orbene, le norme sulla base delle quali la resistente svolge le proprie attribuzioni mirano a garantire l'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici e a prevenire la corruzione istituzionale, mediante l'esercizio di responsabilità nella valutazione, in particolare, dei potenziali conflitti di interessi in cui possono trovarsi le persone indicate dalla legge durante l'adempimento degli incarichi e delle funzioni pubblici.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 14 Il giudice del rinvio osserva che la legge n. 176/2010 costituisce un'attuazione della decisione MCV, la quale stabilisce alcuni obiettivi che la Romania deve raggiungere. L'obiettivo 2 dell'allegato di tale decisione si riferisce alla creazione di un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse, nonché dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali sanzioni dissuasive. Poiché l'oggetto del ricorso presentato dinanzi a tale giudice consiste nell'annullamento di un rapporto redatto dall'agenzia istituita sulla base del citato obiettivo 2, la presente causa riguarderebbe l'applicazione del diritto dell'Unione.
- 15 Il giudice del rinvio precisa che, in caso di accertamento di un conflitto di interessi nell'ambito delle cariche elettive, come nella presente causa, la legge nazionale prevede che il mandato della persona interessata cessi di pieno diritto. Allo stesso tempo, si applica anche la sanzione controversa, come sanzione accessoria. Essa viene applicata ope legis, senza alcuna analisi dell'opportunità della sua applicazione e senza un'applicazione differenziata in funzione della gravità della violazione constatata.
- 16 Per quanto riguarda la **prima questione pregiudiziale**, detto giudice sottolinea che il fatto per il quale il ricorrente è stato sanzionato può costituire, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, della legge n. 176/2010, o un illecito disciplinare o un reato. Il reato di conflitto di interessi è punibile, conformemente alla legislazione nazionale, con la reclusione da uno a cinque anni e con il divieto di esercitare il diritto di ricoprire una carica pubblica. Si può così osservare che tanto la normativa riguardante il conflitto di interessi di tipo amministrativo quanto la normativa penale relativa al reato di conflitto di interessi disciplinano la sanzione/pena del divieto di ricoprire un incarico o una funzione pubblici.
- 17 In tale contesto, si pone la questione se le disposizioni dell'articolo 49 della Carta siano applicabili anche a procedimenti diversi da quelli penali (ad esempio, la responsabilità disciplinare del funzionario pubblico, che, nel diritto rumeno,

rientra nell'ambito del diritto pubblico), ma che potrebbero anche comportare una responsabilità penale. Sotto tale profilo, il giudice del rinvio afferma che il fatto di cui trattasi nella presente causa può essere considerato come un'«accusa penale», ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare quello della gravità della sanzione.

- 18 Per quanto riguarda la **seconda questione**, si osserva che, in caso di accertamento di un conflitto di interessi di una persona che ricopre una funzione pubblica elettiva, la sanzione controversa viene applicata automaticamente, in forza della legge, senza alcuna possibilità di irrogare una sanzione proporzionata alla violazione commessa. Nemmeno il giudice che analizza il rapporto emesso dalla resistente è competente ad esaminare la sanzione principale della cessazione del mandato oppure la sanzione controversa e ad applicare, se del caso, una sanzione proporzionata alla violazione in discussione.
- 19 In tale contesto, in caso di risposta affermativa alla prima questione, si porrebbe il problema se il principio di proporzionalità delle pene, sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, osti a una normativa nazionale così configurata.
- 20 Per quanto riguarda la **terza questione**, il giudice del rinvio afferma che, secondo la normativa nazionale, la sanzione controversa si applica in modo automatico, in forza della legge, e il giudice non può esaminare né la necessità dell'applicazione della sanzione né la sua portata rispetto alle circostanze concrete della causa. Il giudice ha soltanto la possibilità di verificare se i fatti addebitati costituiscano o meno un conflitto di interessi.
- 21 Di conseguenza, poiché la persona oggetto del rapporto di valutazione può contestare dinanzi al giudice nazionale solo l'esistenza del fatto addebitato, ma non anche la sanzione applicata, si pone la questione se gli articoli 15 e 47 della Carta ostino a una normativa così configurata.