

**Causa C-634/22****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

10 ottobre 2022

**Giudice del rinvio:**

Sofiyski gradski sad (Tribunale di Sofia, Bulgaria)

**Data della decisione di rinvio:**

28 settembre 2022

**Procura:**

Sofiyska gradska prokuratura

**Imputati nel procedimento penale:**

OT

PG

CR

VT

MD

**Oggetto del procedimento principale**

La domanda di pronuncia pregiudiziale è sottoposta da un Collegio giudicante (in prosieguo: il «giudice del rinvio» che, in quanto parte dello Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunale specializzato per i procedimenti penali, Bulgaria), ha iniziato l'esame di una causa penale e, dopo lo scioglimento di tale organo giurisdizionale, dal 28 luglio 2022 è investito di tale causa quale giudice del Sofiyski gradski sad (Tribunale di Sofia, Bulgaria).

Il procedimento penale è stato avviato nel 2018 a carico di cinque imputati accusati di partecipazione a un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati minori ai sensi dell'articolo 213a del Nakazatelen kodeks

(codice penale bulgaro) (estorsione), con accuse ad alcuni degli imputati di concrete estorsioni ai danni di parti lese.

Durante la litispendenza iniziava il dibattito pubblico sul disegno di legge riguardante lo *Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast* (legge sulla modifica e l'integrazione della legge sull'ordinamento giudiziario), che prevede lo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali (in prosieguo: il «disegno di legge»).

Nel quadro di detto dibattito pubblico, il 25 febbraio 2022 veniva indetta una seduta del *Grazhdanski savet kam Visshia sadeben savet* (Consiglio cittadino presso il Consiglio giudiziario supremo) alla quale partecipavano, in particolare, il Presidente del giudice del rinvio (in veste di Presidente del Tribunale specializzato per i procedimenti penali) e il rappresentante legale di OT (in veste di rappresentante di un'organizzazione non governativa).

In tale seduta, il rappresentante legale di OT sosteneva lo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali, dichiarando di condividere la motivazione del disegno di legge. Uno degli argomenti addotti nella motivazione a favore dello scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali riguarda la salvaguardia del principio costituzionale dell'indipendenza dei giudici e la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

Nel corso del procedimento penale, il rappresentante legale di OT non ha ricusato il giudice del rinvio. Neanche quest'ultimo ha accertato alcun motivo soggettivo per astenersi. Tuttavia, in considerazione del fatto che i motivi per una ricusazione devono essere valutati sulla base di un approccio obiettivo, il giudice del rinvio fa presente che la suddetta considerazione espressa dal rappresentante legale di OT fa sorgere dubbi fondati che sussistano oggettivamente sufficienti garanzie di indipendenza e imparzialità del Tribunale specializzato per i procedimenti penali.

### **Oggetto del rinvio pregiudiziale**

Il giudice del rinvio chiede di accertare se la procedura e la motivazione per l'adozione della legge sullo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali siano compatibili con il diritto dell'Unione, se esse pregiudichino l'indipendenza dei giudici del Tribunale specializzato per i procedimenti penali e, in caso affermativo, se questi ultimi debbano continuare ad amministrare la giustizia.

Il giudice del rinvio ritiene ricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, in quanto dinanzi ad esso pende una controversia ed esso è chiamato a pronunciarsi in tale procedimento con un atto di giurisprudenza. Occorre una risposta da parte della Corte di giustizia alle questioni pregiudiziali sottoposte, affinché tale giudice possa procedere al necessario esame, sia nell'ambito del presente procedimento penale, sia per altre cause che, in conformità della legge,

deve portare a termine, al fine di stabilire se esso debba decidere nel merito emanando un atto processuale o astenersi per parzialità.

### **Questioni pregiudiziali**

1) Se gli articoli 2, 6, paragrafi 1 e 3, e 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che l'indipendenza di un organo giurisdizionale di cui si dispone lo scioglimento con la modifica approvata dello Zakon za sadebnata vlast (legge sull'ordinamento giudiziario) (DV n. 32/26.04.2022, con effetto dal 27 luglio 2022) risulta compromessa, tenuto conto che i giudici devono continuare anche in seguito ad occuparsi dei procedimenti loro assegnati fino a quel momento, per i quali si sono già tenute udienze preliminari, se lo scioglimento dell'organo giurisdizionale è motivato con l'esigenza di salvaguardare in tal modo il principio costituzionale dell'indipendenza dei giudici e la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, senza però illustrare correttamente i fatti che portano a concludere che tali principi siano stati violati.

2) Se tali disposizioni di diritto dell'Unione debbano essere interpretate nel senso che ostano a norme nazionali quali quelle della legge sulla modifica e l'integrazione della legge sull'ordinamento giudiziario (DV n. 32/26.04.2022), che prevedono il completo smantellamento di un'autorità giudiziaria indipendente in Bulgaria (il Tribunale specializzato per i procedimenti penali) con la motivazione indicata e il trasferimento dei giudici (compresi quelli del Collegio giudicante cui è assegnato il concreto procedimento penale in oggetto) da tale organo giurisdizionale a diversi altri organi giurisdizionali, ma obbligano tali giudici a continuare a trattare le cause pendenti e da essi avviate dinanzi all'organo giurisdizionale sciolto.

3) In caso affermativo, quali atti procedurali debbano compiere i giudici degli organi giurisdizionali di cui si è proceduto allo scioglimento, anche alla luce del primato del diritto dell'Unione, nell'ambito delle cause dell'organo sciolto (che per legge tali giudici devono portare a termine), tenuto conto altresì dell'obbligo di esaminare attentamente se essi debbano astenersi per parzialità in tali procedimenti. Quali conseguenze ne derivino per le decisioni processuali dell'organo giurisdizionale di cui si è proceduto allo scioglimento per quanto riguarda i procedimenti che devono essere portati a termine e i provvedimenti decisori da adottare nell'ambito di tali procedimenti.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione e giurisprudenza richiamate**

Trattato sull'Unione europea: articoli 2, 6, paragrafi 1 e 3, 19, paragrafo 1, secondo comma

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 47

Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, considerando 9 e 10, articolo 2

Sentenza del 19 settembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587)

Sentenza del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010: 39)

Sentenza del 17 luglio 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088)

Sentenza del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265)

Sentenza del 6 ottobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664)

Sentenza del 20 aprile 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311)

Sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393)

Sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ž. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina), C-487/19 (EU:C:2021:798)

### **Disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, articoli 6 e 13

Sentenza della Corte EDU del 1° dicembre 2020, nella causa Ástráðsson/Islanda CE:ECHR:2020:1201JUD002637418

Sentenza della Corte EDU del 9 marzo 2021, nella causa Bilgen/Turchia CE:ECHR:2021:0309JUD000157107

### **Disposizioni nazionali richiamate**

Costituzione della Repubblica di Bulgaria, articoli 119, 129, paragrafi 1 e 3, 130a

Zakon za sadebnata vlast (legge sull'ordinamento giudiziario), articolo 30, paragrafo 1, paragrafo 2, punti 8 e 20, paragrafi 3, 4, paragrafo 5, punti 1, 4, 5, 6, 7, 12 e 13; articoli 161, paragrafi 1 e 2, 165, paragrafi 1, 2 e 3, 194

Zakon za izmenenie i dopalnenie ha Zakona za sadebnata vlast (legge sulla modifica e l'integrazione della legge sull'ordinamento giudiziario, DV n. 32 del 26 aprile 2022, in vigore a partire dal 28 luglio 2022), articoli 44, 49, 50, 51, 52, 53, 59 e 67 delle disposizioni transitorie e finali

Nakazatelen kodeks (codice penale), articolo 213a

Nakazatelno protsesualen kodeks (codice di procedura penale), articoli 29, 31, 485 e 486

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Il procedimento penale è stato instaurato con la presentazione al Tribunale specializzato per i procedimenti penali di un atto di imputazione a carico di cinque persone, accusate di partecipazione a un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati minori ai sensi dell'articolo 213a del Nakazatelen kodeks (codice penale bulgaro) (estorsione),
- 2 OT è uno degli imputati. Egli è accusato di partecipazione all'associazione per delinquere in Bulgaria a partire da una data non meglio specificata di inizio dicembre 2016 fino al 14 novembre 2018. Per tale reato è prevista una pena detentiva di più di tre anni.
- 3 Nella fase istruttoria, in data 16 novembre 2018 veniva disposta nei confronti di OT la misura coercitiva della custodia cautelare. Con decisione dell'Apelativen spetsializiran [nakazatelen] sad (Corte d'appello specializzata per i procedimenti penali, Bulgaria), la misura coercitiva della custodia cautelare veniva commutata in arresti domiciliari.
- 4 Con decisione dell'Apelativen spetsializiran [nakazatelen] sad del 5 agosto 2019, la misura coercitiva degli arresti domiciliari veniva commutata nel pagamento di una cauzione dell'importo di Leva (BGN) 20 000.
- 5 Il giudice del rinvio, con decisione del 28 gennaio 2020, riduceva la misura coercitiva da Leva (BGN) 20 000 a Leva (BGN) 10 000 e. con decisione del 28 giugno 2021, a Leva (BGN) 2 000.
- 6 Il Tribunale specializzato per i procedimenti penali veniva investito del procedimento penale in data 12 luglio 2019 e lo assegnava a un giudice relatore. Il 26 novembre 2019 la causa veniva trasferita a un altro giudice relatore, in quanto il primo nominato era stato distaccato presso un altro organo giurisdizionale.
- 7 In data 28 novembre 2019 il secondo giudice relatore si asteneva a causa dei rapporti con una delle parti del procedimento. Il giorno stesso il procedimento veniva assegnato al giudice relatore che è anche Presidente del giudice del rinvio.
- 8 Il 28 gennaio 2020 il giudice del rinvio teneva un'udienza preliminare.

- 9 All'udienza pubblica dell'11 marzo 2020, il processo non veniva aperto a causa dell'assenza della parte civile per gravi motivi (di salute).
- 10 La successiva seduta pubblica, prevista per il 7 maggio 2020, veniva rinviata al 2 giugno 2020 a motivo della cancellazione delle udienze pubbliche dei giudici bulgari, disposta su raccomandazione del Vissh sadeben savet (Consiglio giudiziario supremo) alla luce della situazione epidemiologica e del tasso di infezione Covid-19.
- 11 Durante l'udienza pubblica del 2 giugno 2020 il processo veniva aperto e iniziava l'acquisizione delle prove.
- 12 Finora si sono svolte dodici udienze pubbliche, in sei delle quali sono stati interrogati testimoni, mentre nelle altre sei il procedimento non è avanzato per mancanza di requisiti processuali.
- 13 L'udienza prevista per il 26 ottobre 2020 veniva rinviata a causa dell'assenza di OT per importanti motivi (di salute).
- 14 L'udienza prevista per il 21 aprile 2021 veniva rinviata in assenza di un accordo tra le parti sull'acquisizione online mediante video conferenza della prova testimoniale dei testimoni convocati.
- 15 L'udienza prevista per il 15 ottobre 2021 veniva rinviata a causa dell'assenza di OT per importanti motivi (di salute).
- 16 L'udienza prevista per il 3 novembre 2021 veniva rinviata a causa dell'assenza del difensore di un altro imputato.
- 17 L'udienza prevista per il 18 marzo 2022 veniva rinviata a causa dell'assenza di un altro imputato per malattia.
- 18 L'udienza prevista per il 27 maggio 2022 veniva rinviata a causa dell'assenza del difensore di un imputato.
- 19 Nel corso dell'intero procedimento giudiziario, nessuna delle parti ha ricusato il giudice del rinvio, il suo Presidente o i giudici popolari.

### **Principali argomenti delle parti nel procedimento principale**

- 20 Durante le discussioni sul disegno di legge nella seduta del Consiglio cittadino presso il Consiglio giudiziario supremo del 25 febbraio 2022, il rappresentante legale di OT ha dichiarato pubblicamente che lo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali rappresenta «per i cittadini, per i giudici e procuratori e per i difensori un primo passo verso un procedimento equo e rapido». A motivo di tale affermazione del rappresentante legale di OT, il giudice del rinvio si aspettava che, dopo la promulgazione del disegno di legge, venisse

presentata una domanda di ricusazione con indicazione dei motivi. Tuttavia non è stata presentata alcuna domanda.

- 21 A sostegno di tale affermazione, l'avvocato nominato da OT richiamava dati della propria esperienza personale tratti da cause penali nelle quali avrebbe difeso imputati dinanzi al Tribunale specializzato per i procedimenti penali e denunciava una serie di punti, in particolare: collegamento automatico di persone per accertamenti del Tribunale specializzato per i procedimenti penali nei loro confronti; applicazione di pene contenute per reati per i quali sono previste potenziali sanzioni elevate; custodia cautelare prolungata; utilizzo di tale custodia cautelare prolungata come mezzo di pressione per pervenire a un accordo [con la Procura]; numero elevato di autorizzazioni all'impiego di particolari metodi istruttori, che eccede quanto richiesto nell'interesse pubblico; misure insufficienti per la protezione dei testimoni; svolgimento di udienze per reati per i quali sono previste potenziali sanzioni elevate, nonostante impedimenti oggettivi di imputati o di loro rappresentanti legali a presenziare.
- 22 Il rappresentante legale di OT ne deduceva che il Tribunale specializzato per i procedimenti penali, in qualità di autorità giudiziaria indipendente, non è garante di un processo equo e che non sussiste la necessità di convogliare determinati procedimenti a un giudice specializzato, in quanto i giudici dei tribunali regionali e del Tribunale di Sofia sono sufficientemente ben preparati per trattare anche tali procedimenti.
- 23 Secondo il giudice del rinvio, lo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali contraddice, con le modalità della sua esecuzione e la motivazione addotta, il principio dello Stato di diritto, viola l'indipendenza di tale autorità giudiziaria e la divisione dei poteri e rappresenta una forma di pressione esercitata dal potere legislativo e da quello esecutivo.
- 24 Il giudice del rinvio ritiene che le censure nei confronti del Tribunale specializzato per i procedimenti penali, secondo cui la sua esistenza e le sue modalità di lavoro violerebbero i principi di indipendenza dei giudici e di tutela dei diritti dei cittadini, non siano comprovate in alcun modo da fatti concreti. Sono stati ignorati svariati argomenti in relazione all'effettiva attività e ai risultati conseguiti dal Tribunale specializzato per i procedimenti penali e nessuna delle richieste di una perizia di esperti da presentare al pubblico per la discussione è stata accolta. Il processo legislativo è stato svolto con una fretta straordinaria, abbreviando i termini per la discussione pubblica e sulla base di una valutazione provvisoria, solo parziale, dell'efficacia di tale organo. Secondo il giudice del rinvio ciò fa sorgere il dubbio che lo scioglimento del Tribunale specializzato per i procedimenti penali sia condizionato dalle critiche alla sua giurisprudenza e dal fatto che, attraverso provvedimenti apparentemente legittimi, si esercita una grossa pressione sull'indipendenza del Tribunale specializzato stesso.
- 25 Nella discussione del disegno di legge, più specificamente durante la seduta della Narodnoto sabranie (Assemblea nazionale, Bulgaria) del 14 aprile 2022, sono

emerse molteplici affermazioni offensive immotivate, che a parere del giudice del rinvio ledono l'immagine del Tribunale specializzato per i procedimenti penali in qualità di autorità giudiziaria e dei suoi giudici. In base alla giurisprudenza della Corte EDU, il costante affidamento dei soggetti giuridici nei giudici costituisce il fondamento per soddisfare i requisiti di indipendenza e imparzialità dei giudici.

- 26 Poiché la discussione sul disegno di legge si è svolta pubblicamente, le parti e i testimoni nell'ambito dei procedimenti del Tribunale specializzato per i procedimenti penali conoscono la motivazione del suo scioglimento e le valutazioni sul suo operato. Su tale base essi potrebbero pervenire alla conclusione che tutti i procedimenti conclusi e pendenti dinanzi al Tribunale specializzato per i procedimenti penali sono stati trattati da un'autorità giudiziaria a cui il legislatore nega ufficialmente, con la motivazione e la valutazione dell'efficacia del disegno di legge, la qualità di giudice indipendente e garante dei diritti dei cittadini. In tal modo, secondo il giudice del rinvio, si crea un'incertezza del diritto e i giudici del Tribunale specializzato per i procedimenti penali vengono posti in una situazione in cui la loro indipendenza e imparzialità sono messe in dubbio in ogni momento fino alla definitiva chiusura del procedimento, fornendo un potenziale motivo per la riapertura del procedimento concluso.

#### **Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 27 In conformità della Costituzione della Repubblica di Bulgaria, la giurisdizione è esercitata dal Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria), dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), dalle Corti d'appello, dai tribunali regionali, militari e distrettuali. Inoltre possono essere istituiti per legge tribunali specializzati, mentre non sono ammessi tribunali straordinari.
- 28 Gli organi giurisdizionali specializzati in Bulgaria sono stati istituiti nel 2011. All'origine venivano loro assegnati casi di reati compiuti da gruppi di criminalità organizzata. Nel 2015 la loro competenza è stata estesa ai casi di reati contro la Repubblica e nel 2017 ai casi di corruzione contro determinati gruppi di persone - persone che ricoprono cariche pubbliche ad alti livelli.
- 29 Le modalità con cui i giudici vengono nominati presso gli organi giurisdizionali specializzati corrispondono a quelle per la nomina dei giudici presso altri organi giurisdizionali. Tutti vengono nominati a seguito di concorsi pubblici e procedure di selezione, quali quelli previsti per gli altri giudici e procuratori nel paese, e godono dello stesso status. Le garanzie di indipendenza dei giudici negli organi giurisdizionali specializzati sono le stesse previste per gli altri giudici e procuratori.
- 30 Il Konstitutsionen sad (Corte costituzionale, Bulgaria) si è pronunciata due volte (con sentenza n. 10 del 15 novembre 2011 e con sentenza n. 6 del 27 marzo 2018) in merito alla compatibilità dei Tribunali specializzati con la costituzione bulgara. In tali sentenze è stata respinta l'affermazione secondo cui gli organi

giurisdizionali specializzati sarebbero tribunali straordinari. Si fa presente che essi amministrano la giustizia in base alle regole generali e che i giudici e procuratori sono nominati, trasferiti, promossi e licenziati come i giudici degli altri organi giurisdizionali. Viene altresì respinta la tesi secondo cui il Tribunale [specializzato] sarebbe un tribunale straordinario per via della specializzazione in base a soggetto ed oggetto.

- 31 In data 26 aprile 2022 è stato adottato lo Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za sadebnata vlast (legge sulla modifica e l'integrazione della legge sull'ordinamento giudiziario). Tale legge prevede che i Tribunali penali specializzati (il Tribunale di primo grado e la Corte d'appello) nonché le relative procure siano sciolti a far data dal 28 luglio 2022. La competenza per le cause pendenti dinanzi a detti giudici a tale data si modifica nel senso che il Tribunale di Sofia succede al Tribunale specializzato per i procedimenti penali e il Sofiyski apelativen sad (Corte d'appello di Sofia, Bulgaria) subentra alla Corte d'appello specializzata per i procedimenti penali.
- 32 La legge prevede che, a partire dalla sua pubblicazione fino alla data indicata per lo scioglimento dei tribunali penali specializzati, questi ultimi avviino nuove cause e prendano in carico quelle già avviate. I procedimenti per i quali si è svolta un'udienza preliminare devono essere conclusi dal rispettivo Collegio giudicante dinanzi al quale pendono, e non possono ripartire ex novo. A tal fine la legge prevede la registrazione delle cause presso il Tribunale di Sofia, o presso la Corte d'appello di Sofia, la modifica dei mandati dei giudici popolari coinvolti, che saranno a quel punto giudici popolari del Tribunale di Sofia, e il distacco dei giudici che non sono stati rinominati presso il Tribunale di Sofia o la Corte d'appello di Sofia, affinché possano concludere detti procedimenti.
- 33 La legge obbliga il Consiglio giudiziario supremo a rinominare i giudici e i procuratori senza una procedura di concorso, con determinate limitazioni (quota) del numero di giudici interessati che possono essere nominati presso lo stesso organo giurisdizionale. Tali disposizioni entrano in vigore con la pubblicazione della legge e si discostano dalle norme generali per il rinnovo dei mandati di giudici in caso di scioglimento o ridimensionamento di un organo giurisdizionale. La legge impone al Consiglio giudiziario supremo di rinnovare con effetto provvisorio il mandato di giudici e procuratori entro il 10 giugno 2022 (i ricorsi avverso tali decisioni non hanno effetto sospensivo).
- 34 La Procura generale ha impugnato le disposizioni menzionate presso la Corte costituzionale, motivo per cui il Consiglio giudiziario supremo ha sospeso le procedure per il rinnovo dei mandati dei giudici dei Tribunali penali specializzati. Con sentenza n. 7 del 14 luglio 2022, la Corte costituzionale ha stabilito che le disposizioni in questione sono incostituzionali in quanto violano il principio di divisione dei poteri e pregiudicano l'indipendenza dei giudici. Dopo tale sentenza, le procedure per il rinnovo dei mandati dei giudici dei Tribunali penali specializzati sono riprese secondo le regole generali.