

Il Consiglio superiore della magistratura rumeno. Prospettive di una transizione ancora in corso

di Valerio Lubello

Abstract: - **Romanian Superior Council of Magistracy. Perspective of an ongoing transition** - Romania's achievement of the European Union membership has imposed deep legislative changes. Which brought the State's magistrature closer to the independence, transparency and balancing standards. However, in 2017 the Romanian government started an ongoing reform of the magistrature legal system through emergency legislative acts. As a result, Romania's compliance to the obligations deriving from its European Union membership has been strongly jeopardized. This article analyses the evolution of the Romanian Superior Council of Magistracy as well as the conflict with the European institutions arising from the recent reforms.

Keywords: Romania; Judicial System; Indipendence; Rule of law, Romanian Superior Council of Magistracy

4951

1. Introduzione

«Il diavolo non si nasconde nei dettagli ma nel contesto»¹. Con queste parole l'Avvocato generale Michal Bobek introduce alla Corte di giustizia alcune delle questioni pendenti che riguardano l'indipendenza del potere giudiziario all'interno dell'ordinamento rumeno.

Un insieme di riforme tra loro apparentemente scollegate e *prima facie* neutrali stanno infatti minando il principio dell'indipendenza del potere giudiziario rumeno. Che, negli ultimi lustri, si era invece caratterizzato² per l'adozione di modelli e soluzioni garantiste e rispettose dei più avanzati principi della c.d. *rule of law*, specie con riferimento al ruolo del Consiglio superiore della magistratura.

L'Atto di annessione della Romania all'Unione europea e il Meccanismo di cooperazione e verifica hanno infatti richiesto al Paese modifiche costanti nell'ottica di una maggiore indipendenza e trasparenza degli organi di riferimento. Modifiche negli anni monitorate e da ultimo aspramente criticate dalla

¹ Conclusioni dell'Avvocato generale, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, p.to 274.

² B. Iancu *Separation of Powers and the Rule of Law in Romania: The Crisis in Concepts and Contexts*. In A. von Bogdandy, P. Sonnevend (cur.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart Publishing, 2015, pp. 153-169.

Commissione europea e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Commissione di Venezia.

Per comprenderne appieno il “contesto” è anzitutto utile soffermarsi per sommi capi sull'evoluzione diacronica dell'organo di garanzia del potere giudiziario. Cercando poi di cogliere l'insieme dei dettagli che alimenta tale contesto e genera nuovi ed accesi dibattiti.

2. Breve lettura diacronica

A seguito dell'esperienza fanariota del 1831-1832, caratterizzata da influenze ottomane e russe³, la Convenzione di Parigi del 1858 riconosceva alle regioni di Valacchia e Moldavia prerogative coerenti con gli elementi tipici del costituzionalismo moderno che si stava affermando nel resto d'Europa. I tentativi di riforma costituzionale del periodo confluirono poi nel processo unificatore conclusosi con la Costituzione del 1866⁴.

Evidente in questa fase è la contaminazione con la Costituzione belga del 1831 nonché con il costituzionalismo americano, britannico e soprattutto francese⁵. Il potere giudiziario appariva come diretta promanazione regia, essendo i giudici nominati dal sovrano⁶.

Un primo organo di autogoverno della magistratura compare nell'ordinamento rumeno già nel 1909. Previsto da legge ordinaria, era deputato alle questioni disciplinari dei magistrati e agli avanzamenti di carriera degli stessi⁷.

La costituzione del 1923, di sostanziale continuità con la precedente Costituzione del 1866, lascia la nomina dei giudici ancora in capo al Re, sancendo però la non interferenza del potere regio con l'amministrazione della giustizia⁸.

A seguito dell'occupazione del Paese da parte dell'Armata Rossa nel 1944, il tradizionale modello belga-francese che aveva avvicinato la Romania ai paesi di costituzionalismo più avanzato sul finire del diciannovesimo secolo viene sostituito da uno dei più esemplari “modelli sovietici”.

³ Carte del 1831 in Valacchia e del 1832 in Moldavia (c.d. Regolamenti organici).

⁴ La Costituzione del 1866 pur distaccandosi sensibilmente dai contenuti della c.d. Convenzione di Parigi, prese il nome di “Statuto per lo sviluppo della Convenzione di Parigi”.

⁵ A. Febbrajo, *Modelli costituzionali nella Romania pre-comunista una analisi comparativa*, in DPCE n. 2/2009, p. 512. Per quanto concerne l'influenza belga nel testo del 1866 e poi in quello del 1923 v. A. Rădulescu, *L'influence Belge sur le Droit Roumain*, Bruxelles, Puvrez, 1932.

⁶ Art. 93, Costituzione rumena del 1866 reperibile al seguente URL: <http://www.constitutia.ro/>. Vale altresì ricordare che non potevano essere costituiti dei tribunali speciali se non in forza della legge cfr. Art. 104 e 105 Costituzione rumena del 1866 reperibile al seguente URL: <http://www.constitutia.ro/>. V. inoltre a riguardo M. Gutan, *Building the Romanian Modern Law – Why is it Based on Legal Transplant?*, in *Acta Universitatis Lucian Blaga*, 2005, p. 130 ss.

⁷ V. sul punto B. Selejan-Guțan *Romania: Perils of a “Perfect Euro-Model” of Judicial Council*, Volume 19, Issue 7, p. 1713.

⁸ Art. 88 c. 6 Costituzione rumena del 1923 a mente del quale il Re «nomme ou confirme dans toutes les fonctions publiques conformément aux lois». Ai sensi dell'art. 88, c. 5, Costituzione rumena del 1923 inoltre il Re «ne peut suspendre le cours des poursuites ou des jugements, ni intervenir d'aucune manière dans l'administration de la justice». Con riferimento agli articoli del potere giudiziario v. gli artt. 101-107.

I giudici diventano dunque espressione del potere esecutivo, fortemente subordinati alle volontà del Partito Comunista. Del pari, le procure appaiono come una nitida espressione della c.d. “Telephone justice” controllata di fatto dal Partito.

L'implosione televisiva del regime comunista ha dato seguito ad una transizione democratica avvenuta con strumenti in parte diversi rispetto a quelli che hanno caratterizzato l'area centro orientale dell'Europa. In tal senso, il mancato ricorso alle c.d. Tavole rotonde ha permesso al nuovo ordinamento di legittimarsi. Lasciando però delle linee di continuità con l'ordinamento precedente anche per quanto concerne la disciplina della giustizia⁹.

La Costituzione del 1991, almeno dal punto di vista dell'organizzazione del potere giudiziario, rimaneva infatti in parte ancorata all'esperienza comunista. Il CSM era ben l'ontano dall'essere un organo espressivo dell'indipendenza della magistratura. Per quanto presente esso era infatti obbligato ad una costante consultazione con il Ministro della giustizia, di cui appariva come una sostanziale promanazione. Le funzioni erano di fatto limitate alle questioni relative alla promozione, ai trasferimenti e alle sanzioni dei magistrati, intesi come giudici e pubblici ministeri¹⁰. Difatti, la selezione e la nomina dei magistrati, per quanto formalmente attribuite al CSM, venivano in realtà materialmente condotte dal Ministro della Giustizia¹¹.

Per i fini che qua interessano, è da sottolineare la forte connotazione politica del CSM essendo tutti i suoi componenti eletti per un mandato di quattro anni dal Parlamento in seduta comune¹² e individuati nell'ambito delle posizioni apicali della Corte di cassazione e giustizia e delle Corti d'appello. Già nell'ambito dell'Assemblea costituente erano inoltre emerse criticità circa la composizione di un CSM da parte di soli magistrati (*amplius infra*)¹³.

Ai sensi della legge sull'organizzazione della giustizia¹⁴, il CSM era composto da quindici membri. Di questi, quattro erano individuati tra i giudici della Suprema corte di cassazione, tre tra i procuratori dell'ufficio generale della procura presso la Suprema corte di cassazione, sei tra i giudici individuati tra i giudici delle Corti di appello e due tra i procuratori afferenti alla Procura della Corte di appello di Bucarest.

Con la costituzione democratica, l'indipendenza della magistratura viene annoverata tra i limiti espliciti alla revisione della Costituzione¹⁵ e il principio di

⁹ A. M. Febbraio, *Il costituzionalismo romeno nella post-transizione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2011, p. 211- 224.

¹⁰ Art. 124, Costituzione rumena del 1991.

¹¹ La Costituzione riconosceva al CSM la proposta di nomina dei giudici e dei pubblici ministeri, nominati poi dal Presidente della Romania (Art. 133, c. 1, Costituzione rumena del 1991). Purtuttavia, la presidenza delle sedute “di proposta” spettava al Ministro della giustizia (Art. 133, c. 1, Costituzione rumena del 1991) il quale poteva evidentemente influenzarne l'esito pur non avendo diritto di voto (Art. 132, Costituzione rumena del 1991).

¹² Art. 132, Costituzione rumena del 1991.

¹³ B. Selejan-Guțan, *The Constitution of Romania. A contextual analysis*, Hart Publishing, 2016, p. 198 ss.

¹⁴ L. n. 142/1997.

¹⁵ Art. 152, c. 1 Costituzione della Romania.

separazione dei poteri, ancorché non (ancora) espressamente enucleato (lo sarà dal 2003, *amplius infra*), veniva reiteratamente sancito dalle pronunce della Corte costituzionale¹⁶.

3. Le modifiche costituzionali del 2003

Soltanto, dunque, con le riforme degli anni 2003 e 2004 il c.d. *Adversive constitutionalism*¹⁷ ha potuto trovare un pieno dispiego anche per quanto concerne l'organizzazione del sistema giudiziario rumeno.

Attraverso una revisione sistemica della Costituzione agli inizi degli anni 2000¹⁸, in vista dell'adesione all'Unione europea la Romania si è dotata di alcuni principi tipici delle istituzioni di democrazia avanzata, fortemente caldeggiati per i paesi in transizione, dai c.d. Criteri di Copenaghen¹⁹.

La sezione 3, del Capitolo VI relativa al CSM è stata, così, profondamente modificata nel 2003; mentre nel corso del 2004 sono state adottate le c.d. "Leggi sulla giustizia". Si tratta di riforme (i cui contenuti sono variamente richiamati nei successivi paragrafi) che nel loro insieme hanno certamente aumentato il tasso di indipendenza del CSM, avvicinandolo ai parametri europei in vista proprio dell'annessione all'Unione europea²⁰. È grazie ad esse il CSM ha acquisito maggiore centralità nell'assetto costituzionale rumeno, ponendosi, almeno in potenza, come organo garante dell'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri²¹. In ossequio al principio di separazione dei poteri che trova ora riscontro esplicito nel nuovo testo costituzionale²².

¹⁶ Corte costituzionale rumena sent. n. 209/1999 e prima ancora n. 27/1993 e 9/1994 reperibili in rumeno al seguente url: <https://lege5.ro/>.

¹⁷ V. Kl Scheppele, *Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models* in *International Journal of Constitutional Law*, 1 (2003), 300.

¹⁸ V. per una sintesi F. Carella, *Romania: La revisione costituzionale romana del 2003. La Corte rafforzata, il Presidente più arbitro, il Primo Ministro più al centro dell'esecutivo, una lieve prevalenza della Camera anche se la fiducia resta bicamerale* in <http://www.forumcostituzionale.it/>.

¹⁹ Definiti come noto dal Consiglio Europeo di Copenaghen nel 1993 e recepiti ad oggi dal Trattato sull'Unione europea, art. 49, art. 6, par. 1 Sul punto v. A. Seibert-Fohr, *Judicial Independence in EU accessions: The emergence of a European basic principle*, 52 *German Yearbook of International Law* 405 (2009). Per una panoramica v. A. Di Gregorio, *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei nuovi membri dell'Est*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2004, p. 2067 ss.

²⁰ Relazione periodica del 2004 sui progressi compiuti dalla Romania verso l'adesione [SEC (2004) 1200], p. 19.

²¹ Cfr. B. Selejan-Guțan, *Transitional Constitutionalism and Transitional Justice in Postcommunist States – The Romanian Case* in *Romanian Journal of comparative Law*, 2/2010, 289–90. V. altresì E. S. Tănăsescu & R. Popescu, *Romanian High Judicial Council, - Between Analogy of Law and Technical Trifles*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 36E/2012, p. 170 ss.

²² Art. 1, par. 4 della Costituzione rumena vigente, a mente del quale: «The State shall be organized based on the principle of the separation and balance of powers-legislative, executive and judicial-within the framework of constitutional democracy».

Il modello di riferimento delle modifiche relative al CSM è stato quello francese-italiano; il che ha permesso alla Romania di essere considerata una sorta di *best-practice* in chiave comparata²³.

Pur modificando di fatto ogni aspetto dell'organizzazione della giustizia, tali novelle non hanno però del tutto appianato le criticità e le questioni legate all'indipendenza del sistema giudiziario rumeno, soprattutto nell'ottica degli incalzanti "standard europei".

4. Il Meccanismo di cooperazione e verifica

Come conseguenza dell'Atto di adesione all'Unione europea²⁴ a partire dal 1° gennaio 2007, è stato adottato – con decisione della Commissione europea del 14 dicembre 2006 – il Meccanismo di valutazione e cooperazione (MVC)²⁵ al centro oggi di un vivo dibattito circa la sua valenza giuridica e la portata vincolante o meno degli atti da esso scaturenti nell'ambito del potere giudiziario rumeno²⁶.

Il Meccanismo è orientato al rispetto dei «parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione»²⁷. Detti parametri enucleati dall'Allegato 1 della Decisione riguardano, tra l'altro, la necessità di «Garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti

²³ B. Iancu, *Romania – The Vagaries of International Grafts on Unsettled Constitutions*, in A. Albi, S. Bardutzky (cur), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Springer, 2019, p. 1057. Nonché N. Garoupa, T. Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, 57 American Journal of Comparative Law 103, (2009). Per il modello francese v. per tutti L. Montanari, *Il governo della magistratura in Francia*, CEDAM, 1998. Per quanto concerne ancora una prospettiva comparata v. *ex plurimis* M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in questa Rivista, 2009, 948 ss.

²⁴ Atto di adesione del 21 giugno 2005 relativo alle «condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea». Cfr. in particolare gli articoli 37 e 38 note come "clausole di salvaguardia" permettono alla Commissione di adottare le adeguate misure, anche di natura sospensiva del processo di adesione, nel caso in cui vi sia pregiudizio per la "salvaguardia del mercato interno" (art. 37) o nel caso di pregiudizio nel recepimento nell'attuazione e nell'applicazione degli strumenti di cooperazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 38).

²⁵ B. Iancu, *Post-Accession Constitutionalism with a Human Face: Judicial Reform and Lustration in Romania*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 6/2010, 28-58.

²⁶ Sono dunque le questioni «che riguardano la responsabilità e l'efficienza del sistema giudiziario e degli organismi preposti a fare applicare la legge» a giustificare l'istituzione del MVC, in modo che la Commissione possa valutare il rispetto da parte del Paese dei parametri fissati dal meccanismo stesso. V. in tal senso Considerando 6, Decisione 2006/928/CE

²⁷ Decisione 2006/928/CE, 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. Come ricordato dal Considerando 3 della Decisione anzidetta Come ricordato dalla Commissione, il rispetto della c.d. *rule of law* presuppone infatti «l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, dotato di mezzi sufficienti, per contrastare la corruzione»

giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura»²⁸.

Il Meccanismo impone dunque alla Romania e alla Commissione un reciproco scambio documentale²⁹, da cui scaturiscono i report periodici della Commissione europea sia di natura tecnica che di natura sistemica (Technical Report e Progress Report). Ed è grazie a tali Report che può leggersi in parte l'evoluzione del sistema giudiziario negli ultimi quindici anni.

Con riferimento al CSM, la Commissione sin dal 2007³⁰ ha avuto modo di denunciare le carenze finanziarie dell'organo. Per poi proseguire nel 2008, dichiarando che «Pur essendo insediato stabilmente, il Consiglio superiore della magistratura (CSM) non ha ancora esercitato il suo mandato in modo totale e coerente, specie per quanto riguarda le indagini proattive nei casi disciplinari». Conclusioni sostanzialmente ripetutesi negli anni successivi, per giungere infine alle recenti relazioni attraverso cui la Commissione ha criticato con vigore, facendo emergere criticità invero latenti, le questioni sottese alle novità degli anni 2017 e 2018³¹.

Come anticipato, l'effettiva portata di tali reportistiche è ora oggetto di numerosi rinvii pregiudiziali promossi dai giudici interni nell'ottica di tutelare l'indipendenza del sistema giudiziario dalle recenti modifiche dell'esecutivo. Le questioni pendenti di fronte alla Corte di giustizia hanno infatti tra l'altro il compito di chiarire quali siano la natura giuridica e gli effetti del MCV e in

²⁸ P.t 1 allegato 1 della Decisione 2006/928/CE. Gli altri parametri individuati dal medesimo sono orientati a: «2) Creare, come previsto, 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 azioni dissuasive; 3) Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello; 4) Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali».

²⁹ Ai sensi dell'art. 1 della decisione infatti «Ogni anno, entro il 31 marzo e per la prima volta entro il 31 marzo 2007, la Romania riferisce alla Commissione sui progressi compiuti per quanto riguarda il rispetto di ciascuno dei parametri di riferimento esposti nell'allegato (art. 1, c.1). La Commissione può, in qualsiasi momento, fornire un'assistenza tecnica attraverso diverse attività oppure raccogliere e scambiare informazioni sui parametri di riferimento. La Commissione può inoltre, in qualsiasi momento, organizzare missioni di esperti in Romania a tale scopo. Le autorità romene forniscono alla Commissione l'assistenza necessaria a tale riguardo» (art. 1, c. 2). Per quanto concerne i compiti spettanti alla Commissione, la stessa è tenuta a trasmettere «al Parlamento europeo e al Consiglio, per la prima volta nel giugno 2007, le proprie osservazioni e conclusioni in merito alla relazione presentata dalla Romania» (Art. 2, c. 1.). La Commissione è inoltre tenuta ad aggiornare il Parlamento europeo ed il Consiglio con scadenza almeno semestrale (Art. 2, c. 2.).

³⁰ V. sul punto la Relazione di verifica del grado di preparazione della Bulgaria e della Romania in vista dell'adesione all'Unione europea, COM(2006) 549 definitivo sottolineava già nel 2006 la presenza di «alcune questioni in sospeso» con riferimento alla responsabilità e all'efficienza del sistema giudiziario.

³¹ I Technical Report e i Progress Report dal 2007 ad oggi sono tutti reperibili al seguente URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

particolare se le raccomandazioni *de quo* debbano o meno avere un'efficacia vincolante per le autorità rumene³².

Più in generale, si chiede alla Corte di chiarire se il MCV possa considerarsi come un atto compiuto da un'istituzione dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 TFUE e dunque possa essere sottoposto all'interpretazione della Corte di giustizia³³.

Per quanto attiene la vincolatività della reportistica, le questioni appaiono di natura più complessa: «In un siffatto contesto storico e normativo, un'interpretazione della decisione sull'MCV ai sensi della quale i parametri di riferimento inclusi nel suo allegato non vincolerebbero la Romania comporterebbe che l'intero MCV conferirebbe alla Romania carta bianca per non conformarsi ai requisiti essenziali di adesione»³⁴.

5. Le modifiche degli anni 2017 e 2018

Come detto, negli anni 2017 e 2018 sono stati adottati numerosi atti di riforma del sistema giudiziario che hanno reiteratamente modificato le c.d. leggi sulla giustizia. Vale a dire la legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei magistrati³⁵, la legge n. 304/2004 sull'organizzazione del potere giudiziario³⁶ e la legge n. 317/2004 sul Consiglio Superiore della Magistratura³⁷.

Tali novelle sono state criticate sia con riferimento alle modalità di adozione che con riferimento al contenuto (v. oltre).

Per quanto concerne l'*iter* di adozione delle riforme, vale la pena ricordare come le stesse siano state introdotte dopo un fallito tentativo di modifica condiviso con il potere giudiziario³⁸. Di riflesso, costante è stato il ricorso a procedimenti accelerati in seno al Parlamento che hanno impedito di fatto gli opportuni

³² In merito, l'Avvocato generale, come riportato ai p.to 124, 164 e 168 delle sue conclusioni, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, ha ribadito che «non vi è alcun dubbio che, indipendentemente dalla questione concernente il carattere eventualmente vincolante della decisione sull'MCV e delle relazioni adottate sulla base di essa, tanto l'una quanto le altre costituiscono atti di diritto dell'Unione, e che la Corte è competente a interpretare nell'ambito del procedimento pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE». L'Avvocato generale non ritiene però che i contenuti dei Report siano in ogni loro aspetto vincolanti, vi sarebbe infatti un più generale «obbligo di cooperare, ma non di seguire alla lettera». Pertanto, «i giudici nazionali non possono, alla luce del diritto dell'Unione, fondarsi sulle raccomandazioni contenute nelle relazioni sull'MCV per escludere l'applicazione di disposizioni di diritto nazionale che essi ritengano contrarie a siffatte raccomandazioni».

³³ Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19. V. altresì v. anche Causa C-397/19.

³⁴ Pt.o 153, Conclusioni Avvocato generale, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19.

³⁵ Modificata dalla l. n. 242/2018, gazzetta ufficiale di Romania, Part. I, n. 868 del 15 ottobre 2018

³⁶ Modificata dalla l. n. 207/2018 Part. 1, n. 636 del 20 luglio 2018.

³⁷ Modificata dalla legge n. 234/2018, gazzetta ufficiale di Romania, Part. I, n. 850 del 8 ottobre 2018. Per uno scenario immediatamente antecedente alle riforme *de quo* v. A. Di Gregorio, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?* in *DPCE Online*, 4/2016, p. 175 ss.

³⁸ Commissione di Venezia, ottobre 2018, p.to 22.

confronti *ex ante* con lo stesso CSM³⁹. Ben cinque sono stati poi i decreti di urgenza adottati in materia tra il settembre 2018 e il marzo 2019⁴⁰.

Come conseguenza, molte sono state le criticità sollevate dalle diverse componenti democratiche interne e *lato sensu* esterne all'ordinamento rumeno. Il CSM non ha mancato di esprimere almeno due opinioni negative sull'intero comparto di riforma⁴¹. Del pari, una richiesta esplicita nel ritirare gli emendamenti è stata altresì sottoscritta da circa 4000 magistrati e numerose sono state le manifestazioni e proteste di varia natura anche esterne all'apparato giudiziario. Anche in ragione di tali attriti di natura procedurale, il Presidente della Romania ha chiesto un'opinione alla Commissione di Venezia. Detta Opinione, datata ottobre 2018, non ha mancato di sottolineare le diverse criticità delle novelle ed è stata utilizzata *de relato* anche nei report della Commissione per sottolineare le minacce all'indipendenza del potere giudiziario e del CSM sottese alle norme di natura "emergenziale" adottate dall'esecutivo⁴².

Più di recente l'Avvocato generale della Corte di giustizia, ancora con riferimento alla legislazione emergenziale, ha avuto modo di sottolineare come: «Le leggi che dovrebbero disciplinare, dal punto di vista strutturale, il terzo potere di uno Stato, dovrebbero essere adottate, in un sistema rispettoso di una vera separazione dei poteri, soltanto al termine di una debita riflessione e deliberazione, dando voce a tutti gli organi legislativi e giudiziari pertinenti, che sono normalmente coinvolti nella concezione di una legislazione. Del resto, auspicabilmente, tali leggi dovrebbero durare di più di un'effimera»⁴³.

Con recente referendum consultivo, tenutosi nel 2019 contestualmente alle elezioni del Parlamento europeo, una percentuale consistente degli aventi diritto (86,18%) ha avallato la possibilità di ridurre il ricorso alle ordinanze di urgenza, tra l'altro, anche in materie afferenti alla giustizia. Conseguenzialmente si sono ad oggi avviate delle iniziative di revisione alla Costituzione nell'ottica di apportare le modifiche caldegiate dall'esito del quesito referendario.

³⁹ Commissione di Venezia, ottobre 2018, p.to 22 e Commissione UE, technical report 2018.

⁴⁰ Decreti d'urgenza nn. 77/2018, 90/2018, 92/2018, 7/2019 e 12/2019.

⁴¹ V. sul punto B. Selejan-Guțan *Romania: Perils of a "Perfect Euro-Model" of Judicial Council*, cit.

⁴² Si tratta dell'Opinione della Commissione di Venezia del 20 ottobre 2018. Sintomatica del latente conflitto appare la reazione della Corte costituzionale alle indicazioni della Commissione di Venezia. Con le sentenze 358/2018 riferita alla legge 317/2004 e sent. n. 357/2018 la Corte costituzionale interpellata dallo stesso Presidente della Romania ha infatti ritenuto che la possibilità di imporre delle scadenze al dibattito sulle riforme del sistema giudiziario in vista di una nuova Opinione della Commissione di Venezia non può considerarsi questione conoscibile dalla Corte essendo le raccomandazioni di un organo internazionale implementabili soltanto dal Parlamento. Nel dettaglio: «the opinion provided by the Venice Commission cannot be used in the examination of constitutionality. The recommendations made by the international forum could have been useful to the legislator, in the parliamentary procedure for drafting or amending the legislative framework, the Constitutional Court being empowered to carry out a review of the compliance of the regulatory document adopted by the Parliament with the Fundamental Law, and not to verify the opportunity of one legislative solution or another, aspects that fall within the discretion of the legislator, within its policy regarding the laws of justice».

⁴³ Conclusioni AG, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, p.to 255.

6. La composizione del CSM e le regole del suo funzionamento

Chiarito seppur in sintesi il contesto, vale richiamare brevemente alcuni dei principi che regolano il potere giudiziario per come espressi dal Capitolo VI della Costituzione rumena ad oggi vigente.

Per quanto concerne i giudici, la Costituzione dopo averne sancito l'indipendenza e la soggezione alla sola legge⁴⁴, specifica che gli stessi sono nominati dal Presidente della Romania e sono inamovibili⁴⁵. La proposta di nomina, le promozioni i trasferimenti e le sanzioni nei confronti dei giudici sono di esclusiva competenza del CSM nel rispetto della legge di riferimento che è la già richiamata legge n. 317/2004⁴⁶.

Con riferimento ai pubblici ministeri, gli stessi sono tenuti al rispetto del principio di legalità secondo imparzialità e in ossequio ad un controllo gerarchico sotto l'autorità del Ministero della giustizia⁴⁷. Circostanza quest'ultima che è stata oggetto di particolari attenzioni da parte degli organi eurounitari e internazionali (*infra*).

Più in generale il CSM è preposto alla garanzia del potere giudiziario⁴⁸.

Si compone di 19 membri di cui 14 vengono eletti dal *plenum* dello stesso Consiglio e confermati dal Senato. Si tratta dei membri c.d. togati che vengono all'interno del Consiglio divisi in due sezioni, la prima composta da nove giudici e la seconda da cinque pubblici ministeri.

Perdurante è la conflittualità interna tra le due anime del CSM come dimostrato dal conflitto sorto a seguito della nomina nel 2013, per la prima volta, di un Presidente proveniente dalle fila dei pubblici ministeri. In tale circostanza, la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare come il mandato dei componenti del CSM sia un mandato rappresentativo e non imperativo. Non possono dunque essere intraprese azioni di revoca dovute a presunte mancanze nel rispetto del mandato⁴⁹.

Alla componente togata, si aggiungono ai sensi dell'art. 133, c. 2, lett. b), due membri provenienti dalla c.d. "società civile", esperti in questioni giuridiche che

⁴⁴ Art. 124, c. 3, Costituzione rumena vigente.

⁴⁵ Art. 125, c. 1, Costituzione rumena vigente.

⁴⁶ Art. 125, c. 2, Costituzione rumena vigente.

⁴⁷ Art. 132, c. 1, Costituzione rumena vigente.

⁴⁸ Art. 133, c.1, Costituzione rumena vigente

⁴⁹ Cfr. Corte costituzionale rumena .196/2003 reperibile al seguente url: <https://lege5.ro/>. Sul punto v. altresì la relazione della Commissione di Venezia del 2014 secondo cui «a person elected to an important position such as membership of a judicial Council should not be subject to recall merely because the electorate do not agree with the decisions which are made. It should be the duty of persons elected to such positions to bring their own independent judgement to bear on the important decisions the SCM has to deal with without having to anticipate a possible recall. Furthermore, such a rule is difficult to reconcile with SCM's disciplinary functions. Revocation for very strict conditions, such as failure to attend meetings or otherwise neglecting duties may be stipulated by the law on the organisation and functioning of the SCM», par 194, CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session, (Venice, 21-22 March 2014).

godono di elevata stima professionale e morale. Quest'ultimi vengono eletti dal Senato e possono partecipare soltanto alle adunanze plenarie del Consiglio.

È appena il caso di ricordare che nel 2014 fu introdotta una proposta per aumentare il numero dei rappresentanti della società civile da 2 a 4. Il tentativo fu però dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nella misura in cui «the change of the representation proportion, by increasing the number of persons from outside the judiciary, would produce negative effects on the activity of the judicial system»⁵⁰.

Sono poi membri di diritto il Ministro della giustizia, il Presidente della Corte di cassazione e giustizia nonché l'Avvocato generale presso la Procura generale incardinata nella stessa Alta corte di cassazione e giustizia.

Il Presidente del CSM, ex art. 133, c. 3 della Costituzione rumena, è eletto per un solo mandato non rinnovabile ed è individuato tra i componenti non di diritto dell'organo.

Le cariche di Presidente e Vicepresidente hanno durata annuale. Se il Presidente viene eletto tra i giudici allora il vicepresidente deve essere individuato tra i pubblici ministeri e viceversa.

Le adunanze del CSM sono presiedute dal Presidente della Romania, quando presente⁵¹.

Per quanto concerne le modalità di funzionamento, secondo quanto disposto dall'art. 133, c. 5 della Costituzione rumena le votazioni del CSM vengono adottate a scrutinio segreto.

Va altresì registrata la presenza di due sezioni disciplinari relative rispettivamente ai giudici e ai pubblici ministeri⁵². Nei casi di delibere aventi ad oggetto questioni disciplinari il Ministro della giustizia, il Presidente della Corte di cassazione e giustizia nonché Procuratore generale non hanno diritto di voto⁵³.

Per quanto concerne la durata del mandato, dispone l'art. 133, c. 4 della Costituzione rumena, i componenti del CSM rimangono in carica per 6 anni. Sul punto invero sono ancora latenti dei dubbi interpretativi. In particolare, ci si è interrogati se la disposizione dovesse essere interpretata nel senso di una durata di sei anni dell'intero organo ovvero del singolo componente, ammettendo in questo caso un processo di elezioni diluito secondo la scadenza naturale di ciascun membro⁵⁴.

⁵⁰ V. B. Iancu, *Standards for good governance and peripheral constitutionalism. The case of post-accession Romania*, in *Sociology of Constitutions: A Paradoxical Perspective* (Studies in the Sociology of Law, A. Febbrajo, G. Corsi, 2016)

⁵¹ Articolo 133, c. 6, Costituzione rumena vigente. Almeno sino al 2005 si registra come l'assidua presenza alle riunioni dell'organo del Presidente Băsescu sia stata percepita come un'indebita intromissione nell'autonomia dell'organo, specie con riguardo a quelle decisioni concernenti l'elezione dei componenti dell'organo, v. sul punto B. Selejan-Gutan, *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*, cit..

⁵² Art. 134, c. 2, primo periodo, Costituzione rumena vigente.

⁵³ Art. 134, c. 2, secondo periodo, Costituzione rumena vigente.

⁵⁴ B. Selejan-Gutan, *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*, cit..

7. Le funzioni

Il CSM ai sensi dell'articolo 134, c.1 della Costituzione ha anzitutto il compito di proporre al Presidente della Romania la nomina dei giudici e dei pubblici ministeri nel rispetto di una procedura che viene individuata dalla legge.

Nel dettaglio, per quanto concerne le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, ex art. 35 della l.n. 317/2004, il Plenum del CSM svolge le seguenti funzioni: propone al Presidente della Romania la nomina e la revoca dei giudici e dei magistrati, salvo che per le nomine relative ai giudici ad inizio carriera; nomina e revoca i giudici e i pubblici ministeri ad inizio carriera sulla base dei risultati conseguiti da quest'ultimi nell'esame di ammissione condotto dall'Istituto nazionale di magistratura; decide sulla promozione dei giudici e dei pubblici ministeri; suggerisce al Presidente della Romania i nominativi dei giudici e dei pubblici meritori di particolare riconoscimento.

Per quanto attiene alle attribuzioni del Plenum del CSM riguardanti invece l'organizzazione e il funzionamento dei tribunali e delle procure a mente dell'articolo 37, l.n. 317/2004: convoca le assemblee generali di giudici e pubblici ministeri; approva le misure necessarie per l'incremento o la riduzione degli organici dei tribunali e delle procure; elabora il bilancio, sottoposto a parere vincolante del Ministro delle finanze pubbliche, e approva i consuntivi di ciascun tribunale e procura;

Lo stesso Plenum è poi competente (ex art. 38 l.n. 317/2004) per: l'adozione e la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale rumena dei codici deontologici dei giudici e dei pubblici ministeri, l'approvazione dei regolamenti sull'organizzazione e il funzionamento dello stesso CSM nonché sulle procedure di elezione dei componenti; per l'adozione dei regolamenti di funzionamento dei tribunali nonché ogni altro aspetto eventualmente previsto dalla legge sull'organizzazione del potere giudiziario 303/2004 circa lo *status* dei giudici e dei magistrati.

Per quanto concerne il potere consultivo, il Plenum del CSM è competente per l'adozione di pareri vincolanti sulle proposte di legge riguardanti l'attività della magistratura (cfr. art. 38, c. 3, l.n. 317/2004) ancorché nei soli casi previsti dalla legge. Similmente, nei soli casi previsti dalla legge, è tenuto a fornire pareri vincolanti per i regolamenti e le ordinanze adottate dal Ministro della giustizia (c. 4).

Si registra altresì una sorta di potere di sollecito nei confronti del Ministro della giustizia. Ai sensi dell'art. 38, c. 5 della legge 317/2004, infatti, il Plenum del CSM può sottolineare al Ministro della giustizia l'opportunità e la necessità di modifiche normative afferenti all'organizzazione della giustizia.

Lo stesso Plenum è infine tenuto alla stesura di una relazione annuale sullo stato del potere giudiziario e sull'attività condotta dallo stesso CSM. La relazione deve essere presentata al Parlamento in seduta comune entro il 15 febbraio dell'anno successivo e pubblicata in Gazzetta ufficiale e nel sito internet del CSM (cfr. art. 38, c. 6).

7.1 Ispettorato giudiziario

Con riferimento alle funzioni di natura ispettiva, è istituito in seno allo stesso CSM il c.d. ispettorato giudiziario (Inspectia Judiciară) il quale opera in maniera indipendente ed imparziale e può indagare su questioni disciplinari riguardanti giudici e pubblici ministeri⁵⁵. Vale segnalare sul punto che, *ex art* 134, c. 3 della Costituzione rumena, gli atti di natura disciplinare possono essere impugnati innanzi alla Corte di Cassazione e giustizia.

Al vertice dell'ispettorato giudiziario vi sono un ispettore capo ed un viceispettore capo, entrambi designati dallo stesso CSM con concorso⁵⁶, durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta previo espletamento di un nuovo concorso⁵⁷. L'ispettore capo nomina gli ispettori con funzioni apicali e dirigenziali, assegna i singoli fascicoli dell'attività ispettiva e individua i settori su cui indirizzare l'attività di controllo e ha egli stesso un potere di impulso per quanto concerne i procedimenti disciplinari⁵⁸.

Sulla scorta delle raccomandazioni ricevute negli anni 2010 e 2011⁵⁹ da parte della Commissione europea allo stesso ispettorato è stata, tramite una novella del 2012⁶⁰, riconosciuta un'autonoma personalità giuridica nonché un'indipendenza funzionale all'interno dello stesso CSM. L'ispettorato giudiziario si compone di un massimo di 70 componenti ed è finanziato dallo stesso CSM tramite un capitolo *ad hoc* del suo bilancio annuale⁶¹.

Tra i compiti degli ispettori rientrano dunque, *ex art.* 74, le indagini riferite alle sanzioni disciplinari di giudici e pubblici ministeri inclusi i componenti dello stesso CSM. A riguardo spetta all'ispettorato giudiziario svolgere le indagini preliminari e valutare se instaurare un'azione disciplinare di fronte alle apposite sezioni del CSM⁶².

L'azione, oltre che d'ufficio, può essere promossa anche su istanza di un interessato o dello stesso CSM⁶³. Inoltre, anche il Ministero della giustizia può chiedere all'ispettorato giudiziario, *ex art.* 44 l.n. 317/2004, di accertare eventuali violazioni disciplinari poste in essere dai soli pubblici ministeri.

La disciplina dei poteri ispettivi viene adottata dallo stesso Plenum del CSM con regolamento su proposta dell'Ispettore capo⁶⁴. Ruolo importante è anche

⁵⁵ Art. 65, c. 3, l.n. 317/2004.

⁵⁶ Art. 65, c. 2, l. n. 317/2004.

⁵⁷ V. art. 67, c. 4, l.n. 317/2004.

⁵⁸ V. Art. 68, c. 1, l.n. 317/2004.

⁵⁹ Sulla scorta delle raccomandazioni ricevute negli anni 2010 (COM(2010) 401 definitivo) e 2011 (COM(2011) 460 definitivo) da parte della Commissione europea nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e verifica allo stesso ispettorato è stata, tramite una novella del 2012, riconosciuta un'autonoma personalità giuridica nonché un'indipendenza funzionale all'interno dello stesso CSM (cfr. art. 65, l.n. 317/2004).

⁶⁰ Articolo 65 della legge n. 317/2004 nella sua versione del 26 gennaio 2012

⁶¹ Art. 66, c. 4, 5 e 8, l.n. 317/3004

⁶² Art. 74, l.n. 317/2004

⁶³ Cfr. art. 45, par. 1, l.n. 317/2004

⁶⁴ Art. 65, c. 4, l.n. 317/2004

quello di accertamento nell'ambito di procedimenti volti alla verifica della sussistenza di un c.d. errore giudiziario⁶⁵.

La natura e poteri di indagine spettanti risultano al centro di numerosi dibattiti dovuti in parte alle frequenti indagini indirizzate nei confronti di soggetti apicali della magistratura, anticipate peraltro dalla stampa prima ancora della chiusura delle indagini⁶⁶.

Vivaci criticità ha destato il decreto d'urgenza n. 77 del 2018⁶⁷ che ha introdotto un regime di *prorogatio* per i vertici dell'organo in scadenza di mandato. In particolare, la novella ha previsto che in caso di vacanza delle posizioni di ispettore capo o di viceispettore capo i rispettivi ruoli vengano ricoperti dall'ispettore capo supplente o dal viceispettore capo supplente fino a quando le cariche non vengono rinominate dal CSM. A destare perplessità non è stato però il regime di *prorogatio* quanto il fatto che ai sensi del nuovo par. 7 dell'art. 67 della l.n. 317/2004 lo stesso regime di *prorogatio* «si applica anche ai casi in cui il posto di ispettore capo o, eventualmente, il posto di ispettore capo supplente dell'ispettorato giudiziario sia vacante alla data di entrata in vigore del presente decreto d'urgenza».

Come sottolineato dall'Avvocato generale, infatti, la norma non è soltanto finalizzata a garantire la continuità dell'organo «ma produce l'effetto pratico di reintegrare *ex post* nelle sue funzioni una persona il cui mandato è già scaduto, mediante una procedura diversa da quella prevista dalla legge ed eludendo la partecipazione degli attori normalmente coinvolti in tale procedura»⁶⁸. Una regola, dunque, che pur essendo apparentemente neutra, nei fatti si palesa incongrua. Tanto che «L'uso di una siffatta regola apparentemente neutra, il cui unico effetto sia quello di reintegrare una determinata persona nelle sue funzioni dopo la scadenza del suo mandato, in violazione delle normali procedure di nomina, non è accettabile né ragionevole»⁶⁹.

7.2 La SIRG e il ruolo del CSM

Tra le modifiche che più hanno sollevato dibattiti negli ultimi anni vi è senza dubbio l'istituzione di una Sezione per le indagini sui reati commessi all'interno

⁶⁵ Cfr. art. 74, l.n. 317/2004 e art. 303/2004.

⁶⁶ Cfr. sul punto vedi il report della Commissione europea del 2018, p. 9 «The Judicial Inspection has now started to attract significant criticism. A series of disciplinary investigations were started against the heads of key judicial institutions. Many of the magistrates concerned were also seen as critical voices concerning ongoing legislative procedures. It should be noted that the Consultative Council of European Judges and the Venice Commission have both underlined the importance that judges should be free to comment in relevant public debates. The Judicial Inspection also conducted a series of controls at the office of the General Prosecutor and the National Anti-Corruption Directorate. The fact that in at least two cases, information reached the press before the end of the control was the source of particular controversy».

⁶⁷ Cfr. art. 1 del decreto d'urgenza n. 77 del 2018 che ha modificato l'art. 67 della l.n. 317/2004

⁶⁸ P.to 275 conclusioni dell'Avvocato generale, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19.

⁶⁹ P.to 278 conclusioni dell'Avvocato generale, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19.

del sistema giudiziario, c.d. SIRG⁷⁰. Incardinata nell'ambito dell'Ufficio del pubblico ministero presso l'Alta Corte di cassazione e giustizia, essa ha competenza esclusiva «in materia di procedimenti penali per i reati commessi da giudici e pubblici ministeri»⁷¹ compresi i giudici e i pubblici ministeri militari nonché gli stessi membri del CSM. La competenza della SIRG si estende inoltre a tutti quei procedimenti penali in cui siano coinvolte altre persone rispetto ai soli giudici e pubblici ministeri⁷².

La direzione spetta ad un procuratore capo assistito da un procuratore capo aggiunto, entrambi nominati dal Plenum del CSM previo superamento di apposito concorso⁷³. Alla struttura possono essere dedicati fino ad un massimo di 15 procuratori⁷⁴ anch'essi nominati dal Plenum del CSM previo concorso.

La legge istitutiva (l. n. 207/2018) ne ha sancito altresì la pressoché immediata messa in funzione. Contestualmente, sono state avocate presso la SIRG tutte le questioni pendenti presso qualsiasi altra procura che fossero rientranti nella sua vasta competenza per come *supra* delineata⁷⁵.

Nelle more dell'organizzazione dei concorsi *ad hoc*, il Governo rumeno, attraverso ancora una volta la decretazione d'urgenza, ha poi sostanzialmente proceduto alla nomina delle posizioni vacanti⁷⁶.

Per la comprensione del dibattito, vale sottolineare che l'istituzione della SIRG è stata sostanzialmente avallata anche dalla stessa Corte costituzionale rumena⁷⁷. Nell'ambito di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale, la Corte ha ritenuto infatti infondate le questioni di legittimità basate sulla violazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 148, par. 2 e 4 della Costituzione. Aprendo invero la possibilità di un conflitto potenziale tra la Corte costituzionale rumena e la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea chiamata ora a decidere anche su questo aspetto in ragione dei rinvii pregiudiziali più volte richiamati⁷⁸.

Da più parti è infatti stata sottolineata l'inopportunità di creare una procura *ad hoc* per la magistratura al pari di quanto nell'ordinamento rumeno avviene soltanto per i reati di terrorismo e criminalità organizzata. Ciò comporta, come sottolineato dall'Avvocato generale «un chiaro impatto potenziale sulla percezione

⁷⁰ Cfr. Art. I, par. 45 l.n. 207/2018 che ha modificato la l.n. 304/2004 sull'organizzazione del sistema giudiziario e che ha introdotto i nuovi articoli che vanno dall'88¹ all'88⁹.

⁷¹ Cfr. Art. 88¹, c. 1, l.n. 304/2004.

⁷² Cfr. Art. 88¹, c. 2, l.n. 304/2004 e 88⁸, par. 1.

⁷³ Cfr. Art. 88¹, c. 4, l.n. 304/2004. Vale altresì specificare che spetta al medesimo procuratore capo dirimere le questioni di competenza sorte tra la stessa SIRC e altre strutture della procura, cfr. c. 5 del medesimo articolo.

⁷⁴ Art. 88², c. 3, l.n. 304/2004.

⁷⁵ Art. III, c.2 l.n. 207/2018

⁷⁶ V. in tal senso il Decreto d'urgenza n. 90/2018, n. 92/2018, n. 7/2019 e n. 12/2019.

⁷⁷ Sent. n. 33/2018

⁷⁸ Sul punto v. altresì l'opinione della Commissione di Venezia la quale ha avuto modo di specificare come «In these circumstance, while the choice of the means for fighting against offenses belongs to the national legislator, existing fears that the new structure would serve as an (additional) instrument to intimidate and put pressure on judges and prosecutors - especially if coupled with other new measures envisaged in their respect, such as the new provisions on magistrates' material liability - may be seen as legitimate and should not be ignored».

pubblica dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici»⁷⁹. L'impressione di criminalità" sarebbe dunque capace di incidere «su uno degli elementi cruciali nella valutazione dell'impatto di una determinata misura sull'indipendenza dei giudici, vale a dire la fiducia che i giudici devono ispirare nei confronti del pubblico in una società democratica»⁸⁰. Vale altresì ricordare che la lettura delle misure *de quo* secondo l'Avvocato generale va condotta attraverso un'interpretazione sistematica⁸¹ che tenga conto del contesto di riferimento: «tali elementi, pur potendo sfuggire alla critica se considerati isolatamente, debbano essere sottoposti a una valutazione globale, al fine di determinare l'incidenza dell'istituzione e del funzionamento della SIRG sui requisiti di indipendenza dei giudici»⁸².

7.3 Il Direttorato Nazionale Anticorruzione

Vale infine sottolineare l'accresciuto potere del Ministero della giustizia con riferimento alle nomine di vertice del Direttorato Nazionale Anticorruzione.

Come visto, sebbene i pubblici ministeri siano sotto l'egida del CSM per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento delle procure essi non godono della stessa indipendenza dei giudici; essendo invece gerarchicamente dipendenti dal Ministro della giustizia.

Ancora per dar seguito alle esigenze dell'Annessione e per garantire anche ai pubblici ministeri uno status simile a quello dei giudici è stato dunque istituito il c.d. National Anti-Corruption Directorate (DNA), avente giurisdizione circa i reati di corruzione commessi dal settore pubblico. La nomina e la revoca del Procuratore generale del DNA coinvolge contestualmente il Presidente della Romania, il Ministro della Giustizia e lo stesso CSM. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 54, c.1 e 2 della legge 303 del 2004, infatti, il Procuratore generale del DNA è nominato dal Presidente della Romania, su proposta del Ministro della giustizia, previa proposta del CSM.

Il Presidente della Romania può rifiutarsi di nominare o di revocare il Procuratore generale motivando la sua risposta (art. 54, c. 3). La legge però non fa riferimento a quante volte il Presidente possa rifiutare la nomina ed è in tale vuoto che si sono inserite alcune delle recenti modifiche.

⁷⁹ A. G. p.to 293. Nelle cause riunite Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19 uno dei quesiti ricorrenti è così formulato «Se il principio di indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e dall'articolo 47 della [Carta], come interpretato dalla giurisprudenza della [Corte] (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), osti all'istituzione [della SIRG], nell'ambito del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Ufficio del pubblico ministero presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia)], tenuto conto delle modalità di nomina/revoca dalla funzione dei procuratori appartenenti a tale sezione, 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 sezione medesima».

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Seguendo in tal senso la recente giurisprudenza della CGUE relativa al caso polacco del 19 novembre 2019, A.K. e a., Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punti da 141 a 144.

⁸² A.G. p.to 290.

A fronte delle novelle, il Presidente potrà rifiutare la proposta del Ministro della giustizia una sola volta⁸³. Il che, come sottolineato sia dalla Commissione di Venezia che dalla Commissione europea, accresce notevolmente il ruolo del Ministro di giustizia nell'intero iter di nomina. Con evidenti ripercussioni sull'indipendenza politica dell'organo.

Sulla questione, significativa e dibattuta è stata la sentenza della Corte costituzionale 358/2018 a mente della quale il Presidente della Romania non ha, ex art. 94, let. c) e art. 132, c. 1, alcun potere nel rifiutare la nomina o la revoca del Ministro della Giustizia e ciò in quanto il controllo del Presidente è solo un controllo di legalità del processo di nomina e non può dunque riguardare anche il merito. Sicché, come avvenuto nel caso richiamato in cui è stata inizialmente rifiutata la revoca della Procuratrice capo Mrs. Laura Codruța Kovesi, il Presidente è tenuto a ratificare la decisione del Ministro della giustizia nonostante il parere negativo dello stesso CSM che risulterebbe, secondo il *reasoning* della Corte costituzionale rumena, un parere non vincolante⁸⁴.

8. Alcune brevi conclusioni

Come si è cercato di sintetizzare, le questioni che a vario titolo possono minare l'indipendenza del Consiglio superiore della magistratura non hanno una forma chiara e ben definita. Si tratta di numerosi aspetti che presi singolarmente non destano particolare scalpore.

Nel loro insieme, invece, possono certamente mostrare alcune tendenze all'interno dell'ordinamento rumeno per quanto concerne l'indipendenza del potere giudiziario ed il ruolo del CSM.

In tal senso, la Corte costituzionale, nei vari casi richiamati, ha sostanzialmente sempre assecondato le scelte dell'esecutivo, anche quando le problematiche erano ormai ben evidenti grazie anche al costante monitoraggio della Commissione europea e della Commissione di Venezia.

Più in generale, il costante ricorso alla decretazione di urgenza o comunque il ricorso a procedure accelerate di adozione delle modifiche all'interno del Parlamento ha portato, tra l'altro, all'esito plebiscitario del referendum del 2019. Il che ha imposto ed avviato una riflessione profonda non soltanto dell'*an* ma anche del *quomodo* delle riforme afferenti all'indipendenza del settore giudiziario.

Ciò che più sembrerebbe destare preoccupazione, infatti, tanto ai giudici interni quanto agli osservatori esterni è proprio il ricorso alla legislazione emergenziale che lascia pochi spazi a riforme ponderate con lo stesso potere giudiziario.

Contestualmente, gli appigli giuridici che hanno portato l'esecutivo ad incidere sensibilmente nella scelta dei vertici dell'Ispettorato giudiziario e del Direttorato

⁸³ Decreto n. 536/2018.

⁸⁴ Commissione di Venezia, Opinion n. 924 del 20 ottobre 2018, p.ti 46 ss.. Per un commento critico alla sentenza della Corte costituzionale rumena v. Bianca Selejan Guțan, [The Taming of the Court – When Politics Overcome Law in the Romanian Constitutional Court \(verfassungsblog.de\)](#) del 6 giugno 2018.

Nazionale Anticorruzione, uniti alla crescente giurisdizione riconosciuta alla SIRG, hanno posto il CSM e con esso l'interno potere giudiziario in una condizione di potenziale debolezza.

A queste informi minacce, numerosi giudici hanno però reagito con altrettanti numerosi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, spostando sostanzialmente il piano del dibattito dall'ordinamento interno all'ordinamento eurounitario.

Nel dibattito, allora, snodo cruciale sarà ovviamente quello rappresentato dalla decisione della Corte di giustizia. Chiamata come visto a chiarire il ruolo dei "vigilanti" ed in particolar modo del Meccanismo di Cooperazione e Verifica con possibili "scontri" e incongruenze anche con alcune decisioni della Corte costituzionale rumena.

Segno di vivacità giuridica e della tradizionale "apertura" dell'ordinamento rumeno nella sua evoluzione costituzionale.

Valerio Lubello
Dip.to di Studi giuridici A. Saffa
Università Commerciale Luigi
Bocconi, Milano
Valerio.lubello@unibocconi.it

