

Indipendenza ed autonomia della magistratura: lezioni dalla Romania

di *Andrea Perelli*

Title: Independence and autonomy of the Judiciary: lessons from Romania

Keywords: Judiciary; independence; autonomy.

1. – La Sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 18 maggio 2021 ha avuto ad oggetto numerose questioni pregiudiziali rimesse alla Corte da diversi giudici della Romania, che si sono trovati a vario titolo ad occuparsi della normativa nazionale riguardante la magistratura ed il suo assetto a seguito delle riforme introdotte tra gli anni 2017 e 2019. Particolarmente, le ridette questioni avevano generato le seguenti cause: Causa C 83/19, Causa C 127/19, Causa C 195/19, Causa C 291/19, Causa C 355/19, e Causa C 397/19. L'estrema articolazione delle questioni di merito e delle relative questioni pregiudiziali impone un'esposizione quantomai sintetica delle stesse, anche a beneficio di una maggior chiarezza espositiva.

Invero, la Romania ha aderito all'Unione Europa con Trattato di adesione del 25 aprile 2005, a partire dal 1° gennaio 2007. Le trattative per l'adesione — tuttavia — avevano evidenziato alcune evidenti lacune del Paese in merito alla lotta alla corruzione, sicché erano stati attivati strumenti di cooperazione e collaborazione bilaterale tra il Paese stesso e l'Unione, anteriori all'adesione formale, ma successivi alla stipula del trattato, al fine di fornire allo Stato aspirante membro l'aiuto necessario a raggiungere il pieno rispetto dei parametri fondamentali per l'adesione medesima. In tale quadro, quindi, era stata emanata la decisione 2006/928, che prevedeva una serie di strumenti e di monitoraggi periodici da parte della Commissione, la quale avrebbe periodicamente relazionato al Parlamento circa lo stato di avanzamento delle procedure di riforma.

La Romania giungeva quindi alla approvazione di diverse leggi di adeguamento dell'ordinamento nel senso anzidetto; tuttavia, tra il 2017 ed il 2019 venivano approvate una serie di riforme, di profondo impatto su tale assetto, il cui contenuto può essere così sintetizzato:

- 1) veniva istituito un pubblico ministero specializzato per tutte le denunce di corruzione che riguardassero magistrati;
- 2) veniva modificato l'assetto dell'ispettorato giudiziario, consentendo al governo la nomina *ad interim* del capo di tale organismo, nomina effettuata in deroga alla competenza riconosciuta al Consiglio Superiore della Magistratura nazionale e poi successivamente adottata da questo;
- 3) veniva riformata la normativa inerente la responsabilità dei magistrati per errore giudiziario, stabilendo — sostanzialmente — che la decisione sulla sussistenza dell'errore medesimo facesse stato nel successivo giudizio erariale contro il magistrato responsabile dell'errore anche laddove egli non

avesse preso parte al giudizio di merito; inoltre, la decisione circa l'espletamento dell'azione erariale era rimessa al Ministero delle Finanze, indipendentemente dalle risultanze dell'Ispettorato giudiziario, il quale perdeva la possibilità di determinarsi circa tale scelta;

Infine, in tale contesto la Corte costituzionale rumena aveva pronunciato una sentenza, con la quale interpretava disposizioni nazionali di rango costituzionale nel senso che fosse precluso ai giudici di grado inferiore di disapplicare il diritto nazionale, quando questo fosse contrastante con il diritto eurounitario.

2. – In tale contesto, così brevemente riassunto, diversi giudici nazionali, investiti di cause di merito che variamente intersecavano tali riforme, hanno proposto alla Corte una nutrita serie di questioni pregiudiziali (le quali sono meglio riassunte nel successivo paragrafo 3) che la Corte ha riunito e risolto con la sentenza in commento.

Prima di passare ad analizzare il merito delle questioni, giova ricordare brevemente che la Corte ha rigettato la richiesta di applicazione della procedura accelerata — avanzata ai sensi dell'art. 105 del regolamento di procedura — in quanto le questioni erano di eccessiva complessità, mentre ha accolto la richiesta di trattamento prioritario per tutte le cause (art. 53 par. 3 regolamento di procedura) in quanto le questioni sollevate sono a priori idonee a rivestire primaria importanza per il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'unione, per i quali l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale.

Le questioni preliminari e pregiudiziali in senso proprio sollevate erano piuttosto articolare e sono state risolte dalla Corte con ampia argomentazione, del tutto adesiva alla propria pregressa giurisprudenza, sicché — ai fini del presente commento — non paiono rivestire elementi di particolare interesse.

3. – La complessa articolazione delle questioni sollevate dai giudici nazionali, molte delle quali tra loro parzialmente coincidenti e sovrapposte, hanno indotto la Corte ad una riorganizzazione delle stesse. Per chiarezza espositiva, verranno qui così riportate.

Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono:

1. sulla questione se la decisione 2006/928 e le relazioni redatte dalla Commissione sulla base di tale decisione costituiscano atti adottati da un'istituzione dell'Unione, che possono essere sottoposti all'interpretazione della Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE (prima questione nelle cause C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19);
2. sulla questione se la decisione 2006/928 rientri nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione e, in caso affermativo, sulle conseguenze giuridiche che ne derivano per la Romania (prima questione nella causa C-195/19, seconda questione nelle cause C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, nonché terza questione nelle cause C-127/19, C-291/19 e C-397/19);
3. sulla questione se le normative che disciplinano l'organizzazione della giustizia in Romania rientrino nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928 (quarta questione nella causa C-83/19 e terza questione nella causa C-355/19);
4. sulla conformità al diritto dell'Unione della normativa rumena relativa alla nomina ad interim ai posti dirigenziali dell'Ispettorato giudiziario (terza questione nella causa C-83/19);
5. sulla conformità al diritto dell'Unione della normativa rumena relativa alla creazione della SIRG (quarta e quinta questione nella causa C-127/19,

- seconda questione nella causa C-195/19, quarta e quinta questione nella causa C-291/19, nonché terza e quarta questione nella causa C-355/19);
6. sulla conformità al diritto dell'Unione del regime rumeno della responsabilità patrimoniale dello Stato e della responsabilità personale dei giudici in caso di errore giudiziario (questioni dalla quarta alla sesta nella causa C-397/19);
 7. sul principio del primato del diritto dell'Unione (terza questione nella causa C-195/19).

4. – Tali questioni vengono così risolte dalla Corte.

In merito alla prima, si osserva che, secondo costante giurisprudenza, l'art. 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e sull'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione.

La decisione 2006/928 è un atto adottato dalla Commissione, in base all'Atto di adesione — rientrante nel diritto primario dell'UE — e deve essere qualificato alla stregua di una decisione, ai sensi dell'art. 288 TFUE; l'art. 2 della citata decisione, poi, dispone che la Commissione ed il Parlamento redigano le relazioni ai sensi dell'MCV, sicché le stesse sono da considerarsi atti adottati da un'istituzione europea, nel senso testé richiamato. Ne consegue che la decisione e le relazioni di cui trattasi possono essere sottoposte all'interpretazione della Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, senza necessità di determinare se le stesse abbiano o meno effetti vincolanti. In tal senso viene quindi risolta la prima questione pregiudiziale.

Con la seconda questione si chiede alla Corte se gli artt. 2, 37 e 38 dell'Atto di adesione, letti in combinato disposto con gli artt. 2 e 49 TUE, debbano essere interpretati nel senso che la decisione 2006/928 rientra, per quanto riguarda la sua natura giuridica, il suo contenuto e i suoi effetti nel tempo, nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione, e, in caso affermativo, quali siano le conseguenze giuridiche che ne derivano per la Romania. In particolare, si chiede se ed in quale misura i requisiti e le raccomandazioni formulati nelle relazioni della Commissione adottate sulla base della decisione 2006/928 siano obbligatori per la Romania.

Così ricostruito il *thema decidendum*, la Corte ricostruisce la vicenda dell'adozione della decisione 2006/928, che si colloca nell'ambito delle procedure di adesione della Romania all'Unione, in quanto richiamata dall'Atto di adesione, a sua volta contemplato nell'art. 2, § 2, del Trattato di adesione. Invero, tale conclusione non è inficiata dalla circostanza per cui la decisione è stata adottata anteriormente all'ingresso della Romania nell'Unione. Infatti, benché questo abbia avuto luogo il 1° gennaio 2007, il Trattato di adesione è stato firmato il 25 aprile 2005 ed ha espressamente autorizzato le istituzioni europee ad adottare — prima dell'adesione del Paese membro — le misure in esso elencate, tra cui quelle che qui interessano, ai sensi degli artt. 37 e 38 dell'Atto di adesione, ossia di misure atte a prevenire rischi di imminente pregiudizio al funzionamento del mercato interno, dovuti al mancato rispetto da parte della Romania degli impegni presi nell'ambito dei negoziati di adesione, ovvero di rischi imminenti di carenze gravi del Paese per quanto riguarda il rispetto del diritto dell'Unione relativamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tali pericoli erano stati rilevati dalla verifica della Commissione del 26 settembre 2006, allorché aveva rilevato carenze nei settori della giustizia e della lotta alla corruzione ed aveva proposto al Consiglio di subordinare l'adesione del Paese all'istituzione di un meccanismo di cooperazione e verifica al fine di far fronte a siffatte carenze. Si sottolinea — pertanto — che *“tale mercato e tale spazio poggiano sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri che le loro decisioni e le loro pratiche amministrative e giudiziarie rispettano pienamente lo Stato di diritto, condizione che*

implica l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, dotato di mezzi sufficienti, tra l'altro, per contrastare la corruzione", come previsto dal combinato disposto degli artt. 49 e 2 TUE che facoltizzano per ogni stato europeo di richiedere di aderire all'UE a condizione che liberamente e volontariamente aderiscano ai valori comuni *"quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia"*. In tal senso, la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo.

Peraltro, si sottolinea ancora che il rispetto dei citati valori di cui all'art. 2 TUE — una volta effettuata l'adesione — è condizione necessaria per il pieno godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati allo Stato membro in questione. Ne consegue che *"uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da determinare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE. Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici"*.

Pertanto, gli atti adottati anteriormente all'adesione di uno Stato all'UE, ma nell'ambito della procedura di adesione — ed in vista della stessa — vincolano tale stato fino alla loro abrogazione.

Infine, benché gli artt. 37 e 38 dell'Atto di adesione abbiano, nei rispettivi commi 1, autorizzato l'adozione di misure dagli stessi indicati per un periodo massimo di tre anni, nei successivi commi prevedono che siffatte misure possano essere applicate anche oltre tale limite massimo e — sostanzialmente — fino al raggiungimento degli obiettivi fissati. Ne consegue, che la limitazione temporale posta da tali disposizioni non attiene alla vigenza delle misure adottate, la quale incontra solo un limite — per così dire — finalistico, ma attiene solamente alla possibilità di adozione di nuove misure e strumenti atti a contenere i citati rischi. *"La decisione 2006/928 rientra quindi, per quanto riguarda la sua natura giuridica, il suo contenuto e i suoi effetti nel tempo, nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione e continua a produrre i suoi effetti fino alla sua avvenuta abrogazione"*.

La decisione 2006/928 è vincolante — nei confronti di tutti gli Stati Membri — in tutti i suoi elementi, in ossequio al disposto dell'art. 288, c. 4, TFUE, e quindi anche nella parte in cui impone alla Romania di rispettare i parametri di riferimento e di riferire ogni anno alla Commissione sui progressi effettuati; inoltre, dal momento che i parametri di riferimento erano stati elaborati specificamente per combattere i rischi in materia di lotta alla corruzione testé citati, ne consegue che tali parametri sono vincolati *"di modo che tale Stato membro è soggetto all'obbligo specifico di rispettare tali parametri e di adottare le misure appropriate per la loro realizzazione nel più breve tempo possibile"*, con contestuale obbligo di astensione da qualsivoglia misura che rischi di compromettere la realizzazione dei medesimi parametri. Laddove — poi — la Commissione nutra un dubbio circa gli effetti avversi che una misura adottata dal Paese potrebbe avere nei riguardi della realizzazione e del rispetto di tali parametri, il Paese medesimo è tenuto a collaborare in buona fede con la Commissione per dipanare tale sospetto, secondo il principio di leale collaborazione (art. 4, c. 3, TUE).

La terza questione attiene — invece — al merito delle misure adottate. In particolare, ci si domanda se le normative che disciplinano l'organizzazione della giustizia in Romania, come quelle relative alla nomina ad interim ai posti dirigenziali dell'Ispettorato giudiziario e all'istituzione della SIRG, rientrino

nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928 e se esse debbano rispettare i requisiti derivanti dal valore dello Stato di diritto, sancito all'art. 2 TUE.

La decisione 2006/928 attiene al sistema giudiziario della Romania nel suo complesso, nonché alla lotta alla corruzione nel medesimo Stato membro. Tali due elementi — che di per sé contribuiscono alla creazione di un sistema giudiziario ed amministrativo indipendente ed imparziale — debbono essere presi in considerazione congiuntamente e non separatamente.

Orbene, le riforme adottate dalla Romania nel 2018 e 2019 — riforme che hanno dato luogo alle cause di merito — hanno modificato l'assetto normativo, nelle materie di interesse, per come lo stesso era stato disegnato al momento dell'adesione del Paese all'Unione.

Particolarmente, si sottolinea — da un lato — che la nomina *ad interim* ai posti dirigenziali dell'Ispettorato giudiziario intacca direttamente il primo parametro di riferimento dell'allegato della decisione 2006/928, in quanto trattasi di articolazione — dotata di autonoma personalità giuridica — interna al CSM rumeno, avente competenze dirette in materia di azione disciplinare e responsabilità personale dei magistrati. Dall'altro lato, anche la creazione della SIRG e le modalità di nomina dei procuratori che la compongono impinge direttamente i parametri primo, terzo e quarto dell'allegato alla citata decisione, relativi all'organizzazione del potere giudiziario e della lotta alla corruzione.

Entrambe le normative citate — dunque — ricadono nell'ambito della decisione 2006/928 e devono rispettare i requisiti derivanti dal diritto dell'UE, primo tra tutti quello attinente al valore dello stato di diritto.

In relazione alla quarta questione ci si interroga sulla compatibilità con gli artt. 2, 19, § 1 TUE nonché con la citata decisione 2996/928 della normativa nazionale, adottata dal Governo di uno Stato membro, con la quale quest'ultimo acquisisce la facoltà di effettuare nomine *ad interim* ed in deroga alla normativa nazionale ai posti dirigenziali di un organo giudiziario competente all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, ossia con attribuzioni tali — ad avviso del giudice *a quo* — da pregiudicare l'indipendenza della magistratura.

Il combinato disposto degli artt. 2 e 19, § 1, TUE consacrano il principio dello stato di diritto, affidando ai giudici nazionali ed alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione, in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in ragione di siffatto diritto. Ne consegue, che — come da costante giurisprudenza della Corte stessa — l'esistenza di un sistema di controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, è elemento intrinseco dello Stato di diritto, come riconosciuto e garantito dal Trattato medesimo. Ai sensi dell'art. 19, § 1, TUE spetta agli Stati prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedure che garantisca ai singoli l'accesso ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, come riconosciuto dall'art. 19, § 2, TUE, disposizione che costituisce un principio generale di diritto dell'Unione, derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU e riaffermato dall'art. 47 della Carta. Pertanto, i singoli Stati membri debbono garantire agli organi rientranti nel delineato concetto di "giurisdizione" il rispetto dei requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva; atteso che i giudici nazionali in questione sono chiamati all'applicazione del diritto dell'Unione, essi rientrano nel delineato concetto di "giurisdizione eurounitaria".

L'art. 47 della Carta richiede che i cittadini abbiano accesso ad un giudice "indipendente". Osserva — particolarmente — la Corte "il requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, costituisce un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della

salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto. Conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza dei giudici deve essere garantita segnatamente dai poteri legislativo ed esecutivo". Secondo la costante giurisprudenza l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura — testé richiamate —, richiedono l'esistenza di regole atte a dissipare qualsiasi dubbio in merito all'impermeabilità del potere giudiziario da elementi esterni di influenza, tanto diretta quanto indiretta, e tali a inficiarne la sua neutralità rispetto ai contrapposti interessi. È dunque evidente che il procedimento disciplinare non può mai trasalire in un sistema surrettizio di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie, sicché si richiede l'esistenza di norme astratte che definiscano puntualmente i comportamenti che integrano illecito disciplinare, le relative sanzioni e che prevedano idonee garanzie processuali, quali l'intervento di un organo indipendente, che utilizzi una procedura che garantisca i diritti della difesa e che preveda la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni di siffatti organi. Inoltre, atteso che la stessa apertura di un procedimento disciplinare è idonea ad esercitare pressioni sui magistrati, occorre che l'organo titolare di tale azione agisca in modo obiettivo ed imparziale e che sia posto esso stesso al riparo da influenze esterne. Ne consegue che le procedure di nomina ai posti dirigenziali di tale organo devono essere concepite in modo tale da non dare adito a legittimi dubbi circa la permeabilità dell'organo medesimo ad influenze — dirette o indirette — provenienti dall'esterno.

Così delineati i requisiti di imparzialità ed indipendenza della magistratura ed i relativi corollari, la Corte ricorda che ai sensi dell'art. 267 TFUE non è suo compito applicare il diritto dell'Unione alle fattispecie concrete e demanda al giudice a quo l'analisi concreta della compatibilità della normativa nazionale con i requisiti ora elencati; tuttavia, la Corte precisa che — di per sé — il solo fatto che i dirigenti dell'organo che ha il compito di svolgere indagini disciplinari e di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei giudici e dei procuratori siano nominati dal governo di uno Stato membro non è idoneo a far sorgere dubbi circa la sua mancata imparzialità, a condizione che le condizioni sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina di tali dirigenti siano concepite in modo da soddisfare i requisiti di imparzialità ed indipendenza degli stessi. In tal senso, dunque *“una normativa nazionale può far sorgere dubbi [circa l'imparzialità e l'indipendenza di tali organi] qualora essa abbia, anche in via provvisoria, l'effetto di consentire al governo dello Stato membro interessato di procedere a nomine ai posti dirigenziali dell'organo che ha il compito di effettuare le indagini disciplinari e di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei giudici e dei procuratori, in violazione della procedura ordinaria di nomina prevista dal diritto nazionale”* anche tale verifica è rimessa al giudice nazionale, nel rispetto dei parametri qui delineati.

Con la quinta questione si chiede alla Corte se gli artt. 2 e 19, § 1, TUE e la decisione 2006/928 ostino ad una normativa nazionale che prevede la creazione di una sezione specializzata del pubblico ministero con competenza esclusiva a svolgere indagini sui reati commessi dai magistrati. Nello specifico, i giudici del rinvio palesano tre ordini di timori. In primo luogo, paventano che tale organo sia di per sé in grado di esercitare indebite pressioni sulla magistratura, di fatto contravvenendo a quanto sopra esposto in merito alle garanzie di indipendenza ed imparzialità della stessa. In secondo luogo, stigmatizzano le procedure di nomina e revoca dei procuratori di tale organo, rappresentando che le stesse sono tali da rafforzare il dubbio circa la capacità di tale organo di influenzare l'operato della magistratura medesima. Infine, rappresentano che il limitato numero di procuratori da destinare a tale ufficio fa sì che esso non sia concretamente in grado di operare una seria lotta alla corruzione.

È interessante notare che in questo caso la Corte — da un lato — richiama quanto già detto in relazione ai requisiti di imparzialità ed indipendenza della magistratura nell'ambito del diritto dell'Unione, così come ricorda la propria incompetenza a statuire sull'applicazione concreta del diritto medesimo, con formale rinvio della questione al giudice *a quo*, il quale dovrà attenersi nell'analisi di merito ai criteri astratti delineati dalla Corte medesima; tuttavia — dall'altro lato — effettua una penetrante analisi della SIRG, delle norme che presiedono al suo funzionamento e delle difese sollevate dinanzi a sé dalle parti.

Benché il CSM rumeno abbia sostenuto dinanzi alla Corte che la creazione della SIRG avesse l'obiettivo di tutelare i magistrati da denunce penali arbitrarie, la Corte segnala come dal fascicolo a disposizione “*non emerga alcuna giustificazione connessa a esigenze relative alla buona amministrazione della giustizia*”, pur demandando la definitiva verifica sul punto ai giudici del merito. Sottolinea poi in modo assai reciso che una struttura come la SIRG potrebbe essere percepita come diretta ad istituire uno strumento di pressione ed intimidazione nei confronti dei magistrati, così dando luogo ad un'apparenza di mancanza di indipendenza ed imparzialità degli stessi; in tal senso, dunque, la SIRG è strumento idoneo “*a ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto*”. Viene particolarmente stigmatizzata la competenza della SIRG stessa; risulta — invero — dagli atti che essa sia competente ogni volta in cui venga presentata una denuncia penale nei confronti di un magistrato, anche laddove il fascicolo riguardi un'indagine a carico di altri soggetti; in tal caso tutto il fascicolo — per il solo fatto della presentazione della denuncia — passa alla competenza della SIRG medesima. Conseguenza evidente di tale meccanismo è quella di consentire alle parti di mutare surrettiziamente il giudice naturale del fascicolo medesimo, in quanto la semplice presentazione della denuncia determinerà il cambio di competenza, anche nell'ipotesi in cui tale doglianza sia del tutto infondata o — addirittura — pretestuosa. In tal senso, la Corte richiama la relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio, del 22 ottobre 2019, che contiene esempi pratici di effettiva concretizzazione di siffatto rischio. Da ultimo — sempre con riserva di migliore approfondimento da parte dei giudici del merito — la Corte evidenzia come dal fascicolo in suo possesso appare evidente che il ridotto organico della SIRG e la mancanza di esperienza in capo ai procuratori ad essa addetta abbia l'effetto di non garantire tempi processuali ragionevoli, come richiesto dagli artt. 47 e 48 della Carta.

Ne consegue che la creazione di una sezione specializzata in materia di corruzione osta alla normativa europea richiamata, salvo che la stessa sia giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia e sia accompagnata da garanzie specifiche che consentano, da un lato, di escludere qualsiasi rischio che tale sezione sia utilizzata come strumento di controllo politico dell'attività di detti magistrati che possa pregiudicare la loro indipendenza e, dall'altro, di garantire che tale competenza possa essere esercitata nei confronti di questi ultimi nel pieno rispetto dei requisiti derivanti dagli artt. 47 e 48 della Carta.

Con la sesta questione si domanda alla Corte esse gli artt. 2 e 19, § 1, secondo comma, TUE ostino ad una normativa nazionale che disciplina la responsabilità patrimoniale dello Stato e la responsabilità personale dei giudici per i danni causati da un errore giudiziario, nel caso in cui tale normativa, definisca la nozione di “*errore giudiziario*” in termini astratti e generali, preveda che l'accertamento della sussistenza dell'errore giudiziario, accertamento effettuato nell'ambito del procedimento diretto all'affermazione della responsabilità patrimoniale dello Stato senza che il giudice interessato sia stato sentito, sia vincolante nell'ambito del procedimento diretto a far valere la responsabilità personale di quest'ultimo ed attribuisca ad un ministero la competenza ad avviare l'indagine volta a verificare se

occorra promuovere l'azione di rivalsa nei confronti del giudice e a esercitare, sulla base della propria valutazione, tale azione di rivalsa.

La Corte — anzitutto — richiama la propria pregressa giurisprudenza secondo cui, la mera esistenza di della responsabilità dello Stato per decisioni giudiziarie contrarie al diritto dell'Unione non comporta particolari rischi relativamente all'indipendenza di un organo giurisdizionale di secondo grado. Tale principio è dunque trasponibile alla possibile esistenza di una responsabilità dello Stato per decisioni gravate da errore giudiziario ai sensi della normativa nazionale. Dovendo poi la normativa, per sua stessa natura, essere generale ed astratta, la semplice natura astratta della definizione del concetto di errore giudiziario non è di per sé elemento sufficiente a recare un *vulnus* all'indipendenza della magistratura. La scelta di configurare una responsabilità personale dei giudici per i danni derivanti da un loro errore giudiziario rientra nell'organizzazione della giustizia, rimessa alla competenza degli Stati membri, nell'ambito della quale — tuttavia — debbono rispettare il diritto dell'Unione. Ne consegue che, con tale limite, gli Stati possono prevedere tale responsabilità diretta, laddove ritenuta funzionale a contribuire alla responsabilizzazione ed all'efficienza del sistema giudiziario. In altri termini, i limiti rappresentati dal diritto dell'Unione impongono che la configurazione di siffatta responsabilità non finisca per costituire uno strumento di pressione indiretta sulla magistratura; pertanto *“occorre che l'affermazione, nell'ambito di un'azione di rivalsa, della responsabilità personale di un giudice a causa di un errore giudiziario sia limitata a casi eccezionali e inquadrata da criteri oggettivi e verificabili, attinenti a esigenze relative alla buona amministrazione della giustizia, nonché da garanzie dirette a evitare qualsiasi rischio di pressioni esterne sul contenuto delle decisioni giudiziarie e a escludere così qualsiasi legittimo dubbio nei singoli”*.

È pertanto essenziale che siano previste norme che definiscano in modo chiaro i comportamenti generativi della responsabilità personale dei giudici; benché non sia necessaria una forma di immunità a vantaggio dei giudici, è necessario che le ipotesi di responsabilità siano di carattere eccezionale, limitandole a casi in cui sia provata una colpa grave; in altri termini *“il fatto che una decisione contenga un errore giudiziario non può, di per sé solo, essere sufficiente a far sorgere la responsabilità personale del giudice interessato”*. Parimenti debbono essere previste idonee garanzie processuali, mirate ad evitare che l'indagine, l'esercizio dell'azione disciplinare ed il relativo giudizio possano essere utilizzati come strumento di pressione sul magistrato interessato.

Nuovamente la Corte si concentra sulle emergenze del proprio fascicolo processuale e stigmatizza la legge nazionale romena, che prevede che l'azione di rivalsa contro il giudice sia avviata una volta che l'errore giudiziario sia accertato in via definitiva e tale statuizione ha natura vincolante anche nel giudizio di rivalsa benché nel giudizio che ha condotto all'accertamento dell'errore giudiziario, il giudice interessato dalla rivalsa non sia parte e non abbia dunque possibilità di difendersi. *“Una norma del genere non solo è idonea a creare un rischio di pressioni esterne sull'attività dei giudici, ma può anche ledere i loro diritti della difesa, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare”*. Inoltre, il giudice del rinvio viene invitato a valutare se la previsione normativa nazionale, che rimette al solo Ministero delle Finanze la scelta di esercitare o meno l'azione di rivalsa a prescindere da quanto accertato dall'Ispettorato giudiziario, sia o meno compatibile con i principi europei, come già sopra ricostruiti.

Infine, con l'ultima questione sollevata si chiede alla Corte se il principio del primato del diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale di rango costituzionale, come interpretata dalla Corte costituzionale, secondo cui un giudice di rango inferiore non è autorizzato a disapplicare, di propria iniziativa, una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione della decisione

2006/928, normativa che tale giudice considera, alla luce della giurisprudenza della Corte, contraria all'art. 19, § 1 c. 2, TUE.

Secondo giurisprudenza costante della Corte, il principio del primato del diritto dell'Unione sancisce la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri. Tale principio impone pertanto a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati; tale primato — come noto — è destinato a prevalere sul diritto interno, ancorché di rango costituzionale. Ancora, il principio di interpretazione conforme del diritto interno, che impone al giudice nazionale di dare al diritto interno un'interpretazione per quanto possibile conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, è inerente al sistema dei trattati in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle proprie competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione. Sempre in ossequio a tali principi, laddove il giudice non riesca a conferire al diritto interno una siffatta interpretazione, egli — laddove ravvisi un contrasto tra questo ed il diritto dell'Unione — ha l'obbligo di disapplicare il diritto interno, senza attendere la rimozione dello stesso in via legislativa.

La decisione 2006/928 contiene i parametri ai quali la Romania deve adeguarsi nel minor tempo possibile; essi sono enunciati in modo chiaro e preciso e sono scevri da alcuna condizione, sicché la decisione ha effetto diretto. La medesima conclusione vale anche per l'art. 19, §1, c. 2, TUE.

La conclusione necessitata di tale *excursus* argomentativo è la piena riaffermazione del principio del primato dell'Unione, nel senso che sussiste in capo al giudice nazionale — anche non di ultima istanza — l'obbligo di disapplicare la normativa nazionale (sia essa di rango primario o costituzionale) contrastante con il diritto dell'Unione. Nel caso di specie, sussiste tale obbligo anche per i giudici rumeni — nonostante la contraria giurisprudenza della Corte costituzionale — in relazione alla decisione 2006/928 ed all'art. 19, § 1, c. 2, TUE, atteso che si tratta di normativa europea ad effetto diretto.

5. – La sentenza in commento utilizza un consolidato *iter* argomentativo, sostanzialmente basato sull'utilizzo dei propri precedenti, molti dei quali emessi in diverse controversie che hanno avuto recentemente ad oggetto la valutazione di normative nazionali (soprattutto di paesi dell'Est Europa) tese a riformare la magistratura, nel senso di una progressiva limitazione dell'autonomia e dell'indipendenza della stessa. Rispetto a tali precedenti, la Corte si colloca in posizione di piena continuità, con richiami sostanzialmente adesivi; parimenti, mostra piena adesione alla propria consolidata giurisprudenza rispetto alla riaffermazione del principio di primazia del diritto eurounitario rispetto al diritto nazionale, nonostante un pericoloso tentativo della Corte costituzionale rumena di revocare in dubbio tale principio fondante l'Unione Europea.

Le articolate e complesse vicende di merito, riunite e tratte congiuntamente dalla Corte, le hanno consentito di delineare in modo compiuto i principi di diritto eurounitario sui quali si basa la magistratura, quale strumento di applicazione e garanzia del diritto medesimo ed espressione del principio dello Stato di diritto. Architravi di tale assetto sono i principi di indipendenza ed autonomia della magistratura, di cui si richiede un rispetto sostanziale; in particolare, l'indipendenza si esplica anche nella percezione che la collettività ha di tale requisito, sicché non risultano compatibili con il diritto dell'Unione quelle disposizioni normative che abbiano come effetto quello di radicare fondati dubbi nella collettività circa l'effettiva indipendenza della magistratura, intesa come impermeabilità a pressioni, dirette o indirette, provenienti dall'esterno.

L'impermeabilità rispetto a siffatte pressioni deve essere garantita tanto dal diritto sostanziale per quanto attiene alle nomine *ad interim* in posti dirigenziali in

organismi competenti sull'azione disciplinare verso i magistrati, alla creazione di una procura specializzata in materia di denunce presentate nei riguardi di magistrati per fatti di presunta corruzione e sulla configurazione della responsabilità disciplinare e della responsabilità erariale del magistrato) quanto dal diritto processuale (per ciascuno degli argomenti testé enucleati la Corte richiama la necessità di una procedura dinanzi ad un organo giurisdizionale propriamente inteso, nonché la garanzia dei diritti di difesa dei magistrati coinvolti).

Di peculiare interesse, poi, la sottolineatura circa la legittimità di un'azione di responsabilità personale dei magistrati per errore giudiziario, con limitazione della stessa ai soli casi di colpa grave e con procedura che garantisca fin da subito la partecipazione dell'interessato. Invero, si ottiene così un doppio risultato: da un lato, si evita il rischio di configurare la responsabilità per errore giudiziario quale strumento di pressione nei confronti della magistratura e quale grimaldello per ottenere un condizionamento politico sulle decisioni giudiziarie (in tal senso si richiede anche che le ipotesi di responsabilità siano predeterminate per legge, con individuazione in via generale ed astratta di quelle condotte che possano generare un addebito di questo tipo); dall'altro lato, si impedisce di utilizzare la contestazione di danno da errore giudiziario quale mezzo per ottenere un controllo politico sulle decisioni giudiziarie.

Infine, giova notare che nemmeno la scelta dello Stato in merito alla possibilità di rivalersi sul singolo magistrato può essere rimessa alla compagine governativa, dovendo la stessa considerarsi quale parte integrante delle procedure di addebito, come tale di competenza di un organo che goda di quelle stesse garanzie di indipendenza ed imparzialità più volte qui ricordare.

Andrea Perelli

Giudice Tribunale di Alessandria

ag.perelli@hotmail.it