

Gli organi di autogoverno della magistratura alla luce dei principi di indipendenza e imparzialità. Conferme da Strasburgo su un modello costituzionale di Consiglio di Giustizia

di Marta Fasan

Title: Judicial Self-Governance in the Light of the Principles of Independence and Impartiality. Confirmations from Strasbourg on a Constitutional Model of the Council of Justice

Keywords: Council of Justice; Independence and Impartiality; Rule of Law; ECHR

1. L'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario costituiscono due dei pilastri del costituzionalismo contemporaneo e degli ordinamenti democratici, in quanto, quale espressione del principio di separazione dei poteri, sono funzionali ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali all'interno dello Stato costituzionale di diritto (sul punto si veda *ex multis*, D. Bifulco, *Giurisdizione, potere legislativo e potere esecutivo*, in O. Abbamonte (a cura di), *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della magistratura italiana*, Torino, 2017, 85 ss.; G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997; M. Mazza, *Il potere giudiziario*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 1056 ss.; S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964; A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, 1982; N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Torino, 2019; A. Di Giovine, A. Mastromarino, *Il potere giudiziario nella democrazia costituzionale*, in R. Toniatti, M. Magrassi (a cura di), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Milano, 2011, 17 ss.; B.C. Smith, *Judges and Democratization. Judicial Independence in New Democracies*, Londra-New York, 2017; E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmer (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2019. Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, L'Aia, 2020). La tutela di questi principi, riconosciuti come valori fondamentali non solo nelle dimensioni giuridiche nazionali ma anche all'interno dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa (cfr. Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010 and explanatory memorandum, *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, novembre 2010, in <https://rm.coe.int/cmrec->

[2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d;](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1658828718680&uri=CELEX%3A52022DC0500) Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, luglio 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1658828718680&uri=CELEX%3A52022DC0500>; J. Luther, *Judicial Independence and Accountability in the Council of Europe and the European Court of Human Rights*, in E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff, M. Stremler (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2019. Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, L'Aia, 2020, 197-220; L. Montanari, *La garanzia europea dell'indipendenza dei giudici nazionali*, in *DPCE online*, 1, 2020, 957-966), trova fondamento nelle garanzie di matrice costituzionale preposte all'esercizio della funzione giurisdizionale, tra cui un ruolo di particolare preminenza è attribuito agli organi di autogoverno della magistratura (F. Donati, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L'incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 355-373; L. Montanari, *L'indipendenza della magistratura e il ruolo dei Consigli di Giustizia*, in R. Orrù, A. Ciammariconi, L. Sciannella (a cura di), *Il potere giudiziario nell'esperienza continentale: the "most" dangerous branch?*, Napoli, 2011, 9 ss.; G. Silvestri, *L'indipendenza della magistratura come ordine. Il CSM e le sue funzioni «politiche». Il problema della sua composizione e quello del vincolo sostanziale di mandato nei confronti del Parlamento, dei partiti e delle correnti della magistratura*, in S. Merlini (a cura di), *Magistratura e politica*, Firenze, 2016, 125-138. A tale argomento è dedicata la Sezione monografica presente in *DPCE online*, 4, 2020, 4851-5129 e quella presente in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2010, 1602-1839).

I Consigli di Giustizia, o Consigli Superiori della Magistratura (anche CSM. Per quanto riguarda la terminologia utilizzata per definire questi organi si veda M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2009, 948-980) rappresentano uno dei principali strumenti per garantire l'indipendenza istituzionale dell'ordine giudiziario e dei singoli magistrati rispetto ad ingerenze esterne, concretizzandone la separazione dai poteri legislativo e esecutivo e, in generale, dalle prerogative della dimensione politica (cfr. D. Kosař, *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, in *German Law Journal*, 7, 2018, 1567-1612; M. Volpi, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCE online*, 4, 2020, 4851-4867). L'efficacia dimostrata da questo istituto nell'assicurare l'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario soprattutto in riferimento all'organizzazione e alla carriera dei magistrati ha determinato, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, una significativa diffusione dei Consigli di Giustizia all'interno del continente europeo, soprattutto negli ordinamenti giuridici formati a seguito di esperienze di matrice autoritaria (a questo proposito si veda M. Volpi, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, cit., 4851-4867. Per quanto riguarda la circolazione del modello di CSM italiano cfr. S. Benvenuti, D. Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, in *German Law Journal*, 7, 2018, 1641-1670). Tale fenomeno, insieme al riconoscimento a livello convenzionale e unionale del

ruolo rivestito da questi organi nel processo di democratizzazione e di tutela della *Rule of Law*, ha consentito la creazione di un modello di Consiglio di Giustizia definito dalla presenza di specifiche caratteristiche: la legittimazione dal punto di vista costituzionale; la composizione mista del Consiglio con la presenza di membri togati e di una componente eletta dal Parlamento sulla base di specifici requisiti professionali; l'attribuzione di competenze e di funzioni in materia di carriera e responsabilità disciplinare dei magistrati (cfr. M. Volpi, *L'indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d'Europa e della Rete europea dei Consigli di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2010, 1754-1771; Id., *Esiste un modello europeo di consiglio della magistratura?*, in *Questione giustizia*, 3, 2009, 151-164).

Proprio questi ultimi due aspetti, caratterizzanti il modello consiliare europeo, sono tornati negli ultimi anni all'attenzione delle Corti europee, rivestendo un ruolo fondamentale nell'arricchire la giurisprudenza sovranazionale in materia di diritto a un equo processo e nel consolidare l'importanza del principio di indipendenza della magistratura nella tutela di questo e degli altri diritti fondamentali (per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte EDU in questo settore, *ex multis*, cfr. M.G. Civinini, *Indipendenza e imparzialità dei magistrati*, in *Questione giustizia*, 1, 2019, 249-260. Per un riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia sui profili analizzati si veda *ex multis* U. Villani, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 1, 2020, 10-27). All'interno di questo filone giurisprudenziale si colloca la sentenza *Affaire Catană c. République de Moldova* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 febbraio 2023, con cui la Seconda Sezione ha riconosciuto la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione EDU da parte della Repubblica di Moldavia in riferimento alla composizione del CSM moldavo nello svolgimento di due procedimenti disciplinari a carico della ricorrente.

Il presente contributo si propone di esaminare il contenuto di questa decisione, ricostruendo e analizzando le argomentazioni sostenute dalla Corte di Strasburgo nell'affermare la violazione della Convenzione, e di realizzare alcune considerazioni, anche in chiave comparata, sul ruolo svolto dai Consigli di Giustizia e dai principi di indipendenza e imparzialità nella tutela e nella tenuta della stessa *Rule of Law* all'interno della dimensione europea.

2. La decisione in oggetto trae origine da una vicenda riguardante due procedure disciplinari a carico di Angela Catană, giudice istruttrice all'epoca dei fatti e ricorrente nella causa qui analizzata.

Nell'estate del 2011 la giudice Catană viene sottoposta a procedura disciplinare su istanza di un membro del Consiglio Superiore della Magistratura moldavo in quanto ritenuta responsabile di non aver rispettato le norme imperative e di aver attentato all'etica giudiziaria nell'aver applicato, senza un'adeguata base giuridica, l'istituto dell'amnistia ad una persona condannata per stupro aggravato. A distanza di poco tempo, il Procuratore generale (membro di diritto del CSM secondo quanto previsto all'epoca dall' art. 122 della Costituzione della Repubblica di Moldavia) chiede l'apertura di un'ulteriore procedura disciplinare a carico della

ricorrente ritenendo Angela Catană, sempre sugli stessi fatti della prima istanza, responsabile di aver violato il dovere di imparzialità nell'esercizio della sua funzione. Il collegio disciplinare in seno al CSM, riunite le due procedure ed esaminati i fatti, la documentazione e le dichiarazioni prodotte dalle parti, giudica la ricorrente colpevole di aver applicato abusivamente le norme moldave riguardanti l'amnistia, commettendo, ai sensi dell'art. 22, paragrafo 1, lett. a) e f¹), della legge n. 544 del 20 luglio 1995 sullo status del giudice, un illecito disciplinare per il mancato rispetto delle norme imperative previste dalla legislazione statale e per aver violato manifestamente il dovere di imparzialità nel procedimento oggetto di giudizio. Per le violazioni riscontrate, il collegio commina un'ammonizione grave nei confronti della giudice Catană e rigetta, invece, le contestazioni relative al mancato rispetto dell'etica giudiziaria, valutando le condotte realizzate non inquadrabili in questo senso. A fronte di tale decisione, Angela Catană presenta ricorso davanti al CSM il quale, senza dichiarare la sua composizione in fase decisoria, conferma il provvedimento del collegio disciplinare e rigetta il ricorso ritenendolo infondato. Non soddisfatta dalla risposta ricevuta, la giudice impugna entrambe le decisioni, quella del collegio disciplinare e quella del CSM, chiedendone l'annullamento in quanto da ritenersi irricevibile la procedura disciplinare realizzata nei suoi confronti e da considerarsi insussistente l'accusa di applicazione arbitraria delle disposizioni in materia di amnistia, negando una colpa intenzionale nell'attuazione della legge. Tuttavia, il ricorso viene nuovamente giudicato irricevibile dalla Corte d'appello di Chişinău, la quale ritiene di non essere competente a pronunciarsi sull'opportunità delle procedure e dell'atto amministrativo adottato nel caso di specie. A seguito di questa ulteriore pronuncia negativa, e alla luce delle nuove competenze attribuite alla Corte suprema di giustizia sulle decisioni del CSM (nello specifico, la legge n. 947 del 19 luglio 1996 sul CSM è stata modificata il 31 agosto 2012 con l'introduzione della possibilità per le persone interessate di impugnare le decisioni del CSM davanti alla Corte suprema solo per motivi riguardanti la procedura d'adozione. Il testo della legge moldava e le modifiche apportate sono consultabili in *Affaire Catană c. République de Moldova*, par. 24 e 25), la ricorrente impugna la decisione davanti alla Corte suprema, la quale però considera le questioni infondate. In particolare, la Corte declina la propria competenza a decidere sulle istanze presentate, sostenendo che il CSM ha agito nel pieno rispetto delle procedure previste dalla legge e di dover escludere l'applicazione dell'art. 6 della CEDU al caso di specie, ritenendo che il legislatore moldavo abbia scelto di limitarne l'applicazione nei casi riguardanti i magistrati.

A pochi mesi dall'avvio del primo processo disciplinare, il Procuratore generale presenta istanza per l'apertura di una nuova procedura a carico della giudice Catană, ritenendola ancora responsabile di aver violato i propri obblighi in termini di imparzialità e di applicazione delle norme imperative nell'aver scelto di annullare le ordinanze della Procura relative all'apertura di alcuni procedimenti penali e nell'aver revocato un sequestro agendo al di fuori delle proprie competenze e del proprio mandato giudiziario. Anche in questo caso, il collegio disciplinare, investito della questione, dichiara la ricorrente responsabile di aver ecceduto nell'esercizio dei propri poteri di

giudice istruttrice (in particolare, il collegio evidenzia, a dimostrazione della legittimità della propria posizione, come non solo la decisione presa dalla ricorrente fosse stata annullata da un ricorso gerarchico, ma anche le ordinanze della Procura annullate non potessero formare oggetto del suo giudizio in quanto non considerate impugnabili davanti a un giudice secondo una giurisprudenza ormai consolidata. Sul punto, *Affaire Catană c. République de Moldova*, par. 16) e, quindi, di aver violato i propri obblighi di imparzialità secondo quanto previsto dalla legge moldava. Ripercorrendo l'iter intrapreso nel primo procedimento disciplinare, la giudice Catană impugna la decisione davanti al CSM, prima, e alla Corte suprema di giustizia, poi, ma entrambi i ricorsi vengono rigettati in quanto le rimostranze presentate dalla ricorrente vengono considerate infondate sulla base delle stesse motivazioni fornite in riferimento al primo procedimento disciplinare.

A fronte dell'insuccesso delle impugnazioni proposte, Angela Catană decide di presentare ricorso alla Corte di Strasburgo contro lo Stato moldavo, ritenendo lesa la tutela dei suoi diritti e dei suoi interessi alla luce di quanto stabilito dalla CEDU.

3. Nel ricorso presentato alla Corte, la ricorrente sostiene di aver subito una violazione del suo diritto ad un equo processo secondo quanto stabilito dall'art. 6, par. 1, della CEDU (escludendo, quindi, che il suo caso rientri tra le eccezioni elaborate dalla Corte EDU all'applicazione del suddetto articolo), poiché le autorità nazionali moldave non hanno garantito un giudizio indipendente e imparziale del suo caso disciplinare. Nello specifico, il ricorso si fonda e si articola sulle seguenti motivazioni.

In primo luogo, la ricorrente afferma che nel caso di specie il CSM moldavo non ha rispettato i requisiti di indipendenza e imparzialità previsti per l'esercizio della funzione giudiziaria in ragione della sua composizione dal momento che la metà dei suoi membri, tra cui anche i tre membri di diritto (il presidente della Corte suprema, il Ministro della Giustizia e il Procuratore generale), deve la propria nomina all'intervento del Parlamento. Secondo la ricorrente, questo aspetto risulta particolarmente significativo nel caso di specie in quanto il diritto moldavo non assicura che le decisioni prese dal CSM in materia di sanzioni disciplinari ai giudici siano adottate da almeno la metà dei suoi membri togati. In questo senso, la giudice Catană sostiene che nel suo caso si sia verificata una simile ipotesti, dal momento che il collegio disciplinare investito della questione non era composto da membri togati e dal momento che mancano prove tali da ritenere che il Procuratore generale si sia effettivamente astenuto dal votare sulla decisione presa a suo carico. In secondo luogo, la ricorrente evidenzia come la scelta del Procuratore generale di avviare una procedura disciplinare a suo carico dopo l'adozione di decisioni sfavorevoli per l'ufficio della Procura rappresenti un rischio significativo per il corretto esercizio della funzione giurisdizionale. Come già ribadito in diverse occasioni anche dalla Commissione di Venezia (in questo caso il riferimento è a European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Joint Opinion on the law amending certain legislative acts of Ukraine in relation to the prevention of abuse of the right to appeal*, Strasburgo, 18 ottobre 2010, CDL-AD(2010)029. In questa opinione la Commissione di Venezia sottolinea

come la presenza del Procuratore generale all'interno del Consiglio di Giustizia possa costituire un fattore di rischio per la garanzia del principio di imparzialità degli organi giudiziari), il fatto che una delle parti in causa abbia il potere di infliggere una sanzione disciplinare a fronte di decisioni avverse costituisce una seria minaccia ai principi di indipendenza e di imparzialità della magistratura. Un simile situazione genererebbe nei giudici un fondato timore che l'esercizio delle proprie funzioni possa portare a ripercussioni di natura disciplinare, con la conseguenza di negare il ruolo dell'autorità giudiziaria e di assoggettare i giudici al volere dell'ufficio della Procura. Infine, la ricorrente ritiene di non aver potuto beneficiare di un controllo giudiziario sufficiente e adeguato in riferimento alla sanzione disciplinare ricevuta, in quanto l'unico rimedio riconosciuto contro tale decisione, l'impugnazione davanti al CSM, si è svolto davanti ad un organo privo dei necessari requisiti di indipendenza e di imparzialità a causa della presenza di componenti nominati secondo criteri politici e secondo una procedura manifestamente inefficace. Similmente, anche il ricorso davanti alla Corte suprema di giustizia non può considerarsi uno strumento di controllo giurisdizionale adeguato a rimediare ad eventuali errori commessi in precedenza dal momento che, secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, il ruolo svolto dal CSM nella definizione delle carriere dei giudici appartenenti alla Corte suprema è tale da inficiare il rispetto dei principi di indipendenza e imparzialità anche in questo specifico procedimento giudiziario.

Di diverso avviso risulta invece il Governo moldavo che, in risposta al ricorso promosso dalla giudice, presenta le proprie osservazioni sulla presunta violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU.

In sede preliminare, il Governo ritiene che l'art. 6, par. 1, della CEDU non sia applicabile al caso di specie per due fondamentali ragioni. In primo luogo, perché le modifiche apportate nel 2012 alla legge n. 947-XII sul CSM, avendo escluso i giudici dall'accesso all'esercizio della tutela giurisdizionale contro le decisioni prese dall'organo di autogoverno, consentono di integrare una delle condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte EDU per ritenere l'art. 6 inapplicabile alla questione presentata. In secondo luogo, in quanto il collegio disciplinare non può considerarsi un organo giudiziario ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, dal momento che si tratta di un organo di autogoverno e completamente separato dal CSM nell'esercizio delle sue funzioni disciplinari. Oltre a ciò, il Governo moldavo sostiene anche che il ricorso in oggetto debba essere considerato irricevibile, in quanto la ricorrente non avrebbe esaurito tutti i rimedi giurisdizionali nazionali disponibili prima di adire la Corte di Strasburgo. Per quanto concerne, invece, le questioni di merito presentate dalla ricorrente, lo Stato moldavo ritiene che queste siano da considerarsi infondate in base a specifiche motivazioni. Innanzitutto, il Governo afferma di avere assicurato alla ricorrente tutte le garanzie necessarie alla tutela del suo diritto ad avere un equo processo, riconoscendole il diritto di partecipare alle udienze, di essere assistita da un avvocato, di produrre prove e spiegazioni a propria discolpa e di impugnare la decisione, e quindi anche la sanzione, del collegio disciplinare davanti al CSM. In riferimento, poi, alle preoccupazioni espresse sulla composizione del CSM, il Governo sostiene che la presenza del Procuratore generale all'interno del CSM non costituisca una minaccia per

la tutela dei principi di indipendenza e imparzialità degli organi giudiziari. Infatti, secondo quanto stabilito dalla legge moldava, il procuratore ha solo il potere di dare avvio ad un procedimento disciplinare a carico di un magistrato, ma non di prendere parte alla procedura stessa, come accaduto nel caso di specie. Da questa prospettiva, il Governo ritiene che la situazione in esame integri una fattispecie differente da quella emersa nel caso *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, anche in considerazione di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale moldava sul ruolo del Procuratore generale all'interno delle procedure disciplinari (in questo caso il riferimento è alla sentenza n. 9 del 28 giugno 2012, in cui la Corte costituzionale moldava ha ritenuto che l'attribuzione al Procuratore generale, in quanto membro del CSM, del potere di dare avvio ad una procedura disciplinare non costituisce una violazione delle norme costituzionali che tutelano il principio di indipendenza della magistratura e il diritto ad un equo processo. Il riferimento alla sentenza è presente in *Affaire Catană c. République de Moldova*, par. 27, mentre il testo della decisione in lingua originale è disponibile al sito <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&l=ro>).

Ad ulteriore prova del rispetto dei principi di indipendenza e imparzialità nei procedimenti disciplinari impugnati, il Governo evidenzia come le sanzioni disciplinari a carico della ricorrente siano state adottate dai membri togati interni al CSM, così sostenendo che le decisioni prese nei confronti dell'interessata sono da considerarsi eque. Infine, in riferimento alle criticità sottolineate sull'effettività del controllo esercitato dalla Corte suprema di giustizia, il Governo moldavo afferma che in entrambe le occasioni la Corte ha agito conformemente al diritto interno applicabile e nei limiti della propria giurisdizione, avendo essa operato come un giudice in grado di porre rimedio ad eventuali vizi procedurali presentati nell'istanza di ricorso.

4. Alla luce delle osservazioni presentate dalle parti, la Corte EDU affronta le questioni sottoposte alla sua attenzione con l'obiettivo di valutare se nel caso di specie si sia effettivamente verificata una violazione del diritto ad un equo processo secondo quanto stabilito all'art. 6, par. 1, della CEDU.

Per quanto concerne le questioni di rito sollevate, la Corte osserva la necessità di valutare l'effettiva applicazione del suddetto articolo della Convenzione alla fattispecie in esame alla luce del c.d. *Eskelinen test*, il quale stabilisce l'inapplicabilità dell'art. 6, par. 1, della CEDU alle controversie tra giudici e Stati nel caso in cui siano soddisfatte, in modo cumulativo, due condizioni: in primo luogo, il diritto interno dello Stato deve escludere l'accesso alla giustizia per la posizione o per la categoria di soggetti in questione; e in secondo luogo, tale deroga deve basarsi su ragioni oggettive legate all'interesse dello Stato (l'elaborazione di questo test è frutto di una giurisprudenza consolidata della Corte EDU che, a partire dalla sentenza *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, ha ribadito il ruolo di queste due condizioni per valutare l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della CEDU. Sull'evoluzione dell'*Eskelinen test* anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte cfr. M. Leloup, *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of the ECtHR*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 1, 2023, 23-57). Esaminando il caso in oggetto sulla base di tali criteri, la Corte evidenzia

come le modifiche apportate alla legge moldava che disciplina il CSM non abbiano escluso i giudici dall'accesso a un ricorso giurisdizionale contro le decisioni disciplinari prese dal CSM, ma abbiano solamente limitato il controllo operato dalla Corte suprema sulle stesse, non integrando, quindi, la prima delle due condizioni previste dall'*Eskelinen test*. In base a ciò, la Corte afferma l'applicabilità dell'art. 6 della CEDU nei suoi profili civili, ricordando come tale possibilità fosse peraltro già stata riconosciuta in riferimento a procedimenti analoghi a quelli oggetto di giudizio (nello specifico, la Corte richiama le sentenze *Lorenzetti c. Italia*, 7 luglio 2015, par. 39, e *Di Giovanni c. Italia*, 9 luglio 2013, par. 37, in cui ha dichiarato applicabile l'art. 6 della Convenzione anche ai procedimenti disciplinari a carico di magistrati). La Corte EDU risponde affermativamente anche sulla seconda eccezione riguardante la ricevibilità del ricorso, rigettando la tesi sostenuta dal Governo moldavo secondo cui la mancata richiesta di ricasazione dei membri del CSM da parte della ricorrente avrebbe costituito un'ipotesi di mancato esaurimento delle vie di ricorso interno. I Giudici di Strasburgo, infatti, evidenziano come secondo il diritto moldavo l'esperimento di un simile rimedio non garantirebbe alla ricorrente un nuovo giudizio sul suo caso, ma anzi rischierebbe di bloccare l'operato stesso del CSM, non essendo prevista alcuna disposizione legislativa che regoli la ricostituzione del Consiglio in seguito alla ricasazione dei suoi membri.

Per quanto concerne, poi, le questioni di merito sollevate dalle parti, la Corte evidenzia come si renda necessario valutare due aspetti fondamentali: se gli organi professionali con competenze disciplinari rispondano ai requisiti previsti dal suddetto articolo; e se, in caso contrario, le procedure sottoposte al giudizio di questi organi siano sottoposte al controllo di un organo giudiziario, con piena giurisdizione, caratterizzato dalle garanzie stabilite dall'art. 6 della Convenzione. Dal momento che il potere di controllo attribuito dalla legge moldava alla Corte suprema di giustizia nei giudizi di natura disciplinare non può definirsi di piena giurisdizione, i Giudici di Strasburgo affermano il bisogno di esaminare la questione alla luce del primo criterio, valutando se il collegio disciplinare e il CSM della Repubblica di Moldavia rispettino le garanzie previste dall'art. 6 della CEDU nell'esercizio di questa specifica funzione.

Richiamando la sua giurisprudenza in materia, e in particolare la nota sentenza *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (in questa sentenza la Corte EDU ha affermato l'importanza di valutare l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudiziario anche alla luce della sua composizione e della percentuale di membri togati presenti all'interno dello stesso. Sul tema dell'indipendenza dei giudici e dei criteri utilizzati dalla Corte di Strasburgo per valutarne la sussistenza cfr. M. Leloup, *Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to their Independence under Article 6(1) ECHR*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2021, 394-421), la Corte ritiene necessario analizzare se nel caso di specie siano state rispettate le garanzie di indipendenza e di imparzialità oggettiva stabilite dall'art. 6 della Convenzione, andando a verificare, in primo luogo, se il metodo di nomina e la durata del mandato dei giudici siano tali da assicurare un adeguato livello di protezione contro eventuali pressioni esterne e l'esistenza di un'apparenza di indipendenza dell'organo e, in secondo luogo, se esistano elementi tali da ritenere oggettivamente giustificati i timori della persona interessata sulla

mancanza di imparzialità del giudice. Nel caso specifico di giudizi di natura disciplinare, la Corte sottolinea il bisogno di declinare tali valutazioni tenendo in considerazione il numero di membri togati presenti all'interno del collegio disciplinare, in quanto, come ribadito nella giurisprudenza relativa al CSM ucraino (il riferimento è alle sentenze *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, 9 gennaio 2013, e *Denisov c. Ukraine*, 25 settembre 2018. In commento al contenuto di queste decisioni cfr. G. Yudkivsk, *Ukraine. Ukraine on the way to democracy: Role and achievements of the European Court of Human Rights*, in I. Mutoc, I. Ziemele (a cura di), *The Impact of the ECHR on Democratic Change in Central and Eastern Europe. Judicial Perspectives*, Cambridge, 2016, 457-490), questo rappresenta un valido criterio per analizzare il grado di indipendenza e di imparzialità di un simile organo giudicante.

La Corte dunque osserva come, secondo gli artt. 2 e 3 della legge n. 950 del 19 luglio 1996 riguardante il collegio disciplinare e la responsabilità dei magistrati, il collegio disciplinare moldavo sia composto da cinque membri togati, eletti da loro pari, e da cinque professori di diritto nominati dal CSM o dal Ministro della Giustizia. Tale circostanza, insieme alla disposizione che prevede la presenza di almeno due terzi dei membri del collegio per l'esame delle istanze disciplinari, suscita alcune perplessità nei Giudici di Strasburgo per due principali ragioni. La presenza di un numero di membri non togati tali da costituire una maggioranza decisionale in seno all'organo disciplinare e la mancanza di prove sull'effettiva composizione del collegio che ha giudicato la ricorrente possono, infatti, rappresentare fattori di rischio concreti per la tenuta dei principi di indipendenza e imparzialità, vanificando il rispetto dell'art. 6 della CEDU. Tuttavia, per quanto questi profili possano avere rilevanza nel ricorso in questione, la Corte non ritiene necessaria una loro analisi approfondita alla luce delle considerazioni realizzabili in riferimento alla composizione del CSM moldavo.

A questo proposito, la Corte si sofferma ad analizzare la composizione del CSM nella decisione oggetto di esame per valutare l'effettiva indipendenza e imparzialità di tale organo, soffermandosi ad analizzare il ruolo svolto dai membri di diritto e dalla componente non togata nel caso di specie.

Per quanto riguarda la partecipazione del Ministro della Giustizia, la Corte osserva come la presenza, anche quando semplicemente passiva, di una figura appartenente all'esecutivo all'interno del CSM rappresenta un aspetto estremamente problematico alla luce di quanto stabilito in generale, ma specialmente dall'art. 6, dalla Convenzione EDU. L'attribuzione del potere di sanzionare dal punto di vista disciplinare i magistrati ad un organo di cui fa parte anche un esponente del Governo costituisce un concreto rischio per la tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità degli organi disciplinari, come evidenziato più volte anche dai pareri espressi dalla Commissione di Venezia e dal *Consultative Council of European Judges*. Secondo tali organi, e così anche nella consolidata giurisprudenza della Corte, la presenza di un membro dell'esecutivo, quale è il Ministro della Giustizia, all'interno di un organo chiamato ad esercitare una funzione di natura giurisdizionale contrasterebbe con l'essenza stessa del principio di separazione dei poteri, mettendo così in dubbio la legittimità della decisione presa dal CSM in riferimento al procedimento disciplinare esaminato (così in *European Commission for*

Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.*; Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion no. 10(2007), par. 15 ss.).

Ancora più problematica, nell'opinione della Corte, risulta la presenza del Procuratore generale come membro di diritto all'interno del CSM moldavo. Richiamando nuovamente la propria giurisprudenza sul ruolo di questa figura in seno al CSM ucraino, i Giudici di Strasburgo ribadiscono come questo dato costituisca un ulteriore elemento di preoccupazione e di rischio anche con riferimento al ruolo attribuito alla Procura nel sistema giudiziario moldavo. Dal momento che il Procuratore generale si trova a capo dell'Ufficio della Procura, la sua partecipazione alle decisioni disciplinari del CSM rappresenta una possibile minaccia alle esigenze di tutela dei principi di indipendenza e imparzialità degli organi giudiziari secondo quanto stabilito dall'art. 6 della CEDU, in quanto questo fatto potrebbe spingere i giudici moldavi a non esercitare le proprie funzioni in maniera imparziale per la paura di essere sanzionati disciplinarmente o per il timore che il Procuratore generale possa non comportarsi in maniera imparziale nei confronti di quei giudici di cui non condivide le decisioni. Tale aspetto risulta poi ancor più problematico nel caso di specie dal momento che, come osserva la Corte, le procedure disciplinari adottate nei confronti della ricorrente erano state entrambe promosse dal Procuratore generale. La Corte, quindi, ritiene di non poter condividere la tesi sostenuta dal Governo moldavo dal momento che in tutta la documentazione riguardante le procedure disciplinari in oggetto non ci sono prove tali da dimostrare che il Procuratore generale si sia effettivamente astenuto dal votare in merito alle stesse, evidenziando come la mancanza di trasparenza sul ruolo di questo membro di diritto nelle decisioni disciplinari prese dal CSM moldavo possa generare fondate ragioni di preoccupazione sul rischio che il Procuratore generale agisca in modo parziale in tali procedimenti. Alla luce di ciò, la Corte rifiuta la tesi proposta dal Governo sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale moldava, ritenendo che la segretezza delle deliberazioni adottate dal CSM renda impossibile conoscere l'effettiva influenza esercitata dal Ministro della Giustizia e dal Procuratore generale sulle decisioni adottate nel procedure riguardanti la ricorrente, vanificando anche le garanzie che potevano essere assicurate dal carattere collegiale dell'organo giudiziario in questione.

Per quanto riguarda, poi, i membri non togati del CSM, la Corte di Strasburgo sottolinea come la nozione stessa di "tribunale" richieda che questo sia composto da giudici che, pur potendo essere togati o non togati, devono essere selezionati sulla base di requisiti di merito, in quanto, come ribadito dalla giurisprudenza della Corte stessa, questo aspetto risulta fondamentale nell'assicurare la fiducia dei cittadini nella giustizia e nel fornire un'ulteriore garanzia dell'indipendenza degli organi giudiziari. Il fatto che nel caso di specie il Governo non abbia dimostrato quali siano i requisiti ulteriori, oltre ad essere un professore di giurisprudenza, richiesti per poter essere membro non togato del CSM comporta che il Parlamento abbia un ampio margine di discrezionalità nell'individuare i candidati che potrebbero essere nominati all'interno dell'organo di autogoverno giudiziario moldavo. Tale dato, unito alla mancanza di elementi che provino l'esistenza di una procedura e trasparente per l'individuazione dei candidati al CSM soggetti al voto del Parlamento, portano la Corte a concludere che

tale processo di selezione dei professori non offra sufficienti garanzie sull'indipendenza dell'organo chiamato al giudizio disciplinare.

Alla luce di tutti gli elementi esaminati e delle argomentazioni svolte, la Corte all'unanimità ritiene che nel caso di specie il CSM moldavo non abbia rispettato le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste agli organi che esercitano una funzione giurisdizionale e riconosce, quindi, la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU in quanto nei procedimenti disciplinari avviati contro la ricorrente non è stata assicurata la presenza di un tribunale indipendente e imparziale.

5. La sentenza *Affaire Catană c. République de Moldova*, confermando l'approccio giurisprudenziale adottato dalla Corte EDU nella definizione e nella valutazione dei requisiti di indipendenza e di imparzialità da attribuire agli organi giudiziari, offre importanti spunti di riflessione sul ruolo svolto dai Consigli di Giustizia all'interno della dimensione europea.

Innanzitutto, appare indubbio che questa decisione della Corte di Strasburgo confermi quanto già da tempo sottolineato a livello dottrinale e a livello istituzionale: l'esistenza di un modello europeo di Consiglio di Giustizia. La presenza di un tale modello, frutto della circolazione dell'istituto del CSM nella dimensione europea (è opportuno evidenziare come il modello del Consiglio di Giustizia qui in esame sia circolato nel corso degli anni anche al di fuori del continente europeo, come dimostra la sua diffusione anche all'interno degli ordinamenti sudamericani. Su questo aspetto cfr. J. Paffarini, *I consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, in *DPCE online*, 4, 2020, 5114-5128), è testimoniata dall'importanza che tale organo ha assunto anche all'interno di ordinamenti in cui tradizionalmente non si era sentita la necessità di ribadire la separazione del potere giudiziario dalla dimensione di natura più strettamente politica (in cui si inserisce l'esercizio dei poteri legislativo e esecutivo) attraverso la creazione di organi di autogoverno della magistratura (il riferimento in questo caso è all'introduzione di un *Judicial Council* all'interno dell'ordinamento irlandese, a cui sono state attribuite funzioni di governo, anche e soprattutto in prospettiva disciplinare, degli organi giudiziari irlandesi. Per un commento alla novella legislativa, con alcuni spunti di riflessione in chiave comparata sul CSM italiano, si veda S.R. Vinceti, *La responsabilità disciplinare del magistrato in Irlanda. Spunti sul dibattito italiano a margine dell'istituzione del Consiglio di giustizia irlandese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2022, 799-838).

Oltre a ciò, la sentenza qui in esame evidenzia un ulteriore profilo degno di nota nella determinazione del modello europeo del Consiglio di Giustizia: l'importanza della composizione di tale organo per garantirne l'indipendenza e l'imparzialità nel momento in cui sia chiamato ad esercitare funzioni di natura disciplinare e in generale relative alla carriera dei magistrati. La rilevanza di questo aspetto, come si evince dalle argomentazioni sviluppate nel caso in esame ma soprattutto dalla giurisprudenza consolidata in materia delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo (sul punto cfr. G. Raimondi, *L'indipendenza delle corti nel diritto costituzionale, comparato ed europeo: la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, M. Bassini (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019, 77 ss.;

J. Mazzuri, *Su alcune recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'UE: fra perfezionamento di un modello internazionale di indipendenza della magistratura e tentativi di riforma del CSM italiano*, in *DPCE online*, 1, 2020, 967-978), è dimostrata dal fatto che non solo è necessario che l'organo giudicante sia concretamente indipendente e imparziale nell'esercizio delle sue funzioni, ma anche che questo appaia tale, che i giudici siano percepiti in questo modo dalla persona interessata al giudizio e in generale da tutti i consociati (in particolare, sull'importanza di questo profilo si vedano anche le sentenze *Case of Castillo Algar v. Spain*, 28 ottobre 1998; *Affaire Morel c. France*, 6 giugno 2000; *San Leonard Band club v. Malta*, 29 luglio 2004; e più recentemente *Case of Beg S.P.A. v. Italy*, 20 maggio 2021. In generale, sul tema dell'apparenza di imparzialità si veda C. Bologna, *Apparenza d'imparzialità o tirannia dell'apparenza? Magistrati e manifestazione del pensiero*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, 613-646). In questo senso, la possibilità di dimostrare anche dal punto di vista della composizione dell'organo giudiziario la sua separazione rispetto alle altre parti del giudizio e agli altri poteri dello Stato diventa un aspetto cruciale per rafforzare nella dimensione di una società democratica la fiducia delle persone nell'imparzialità e nell'indipendenza dei giudici. E l'importanza di tale aspetto trova ulteriore conferma nel caso di specie, in cui la Corte EDU accoglie con favore la riforma costituzionale realizzata nel 2022 dallo Stato moldavo che, modificando l'art. 122 della Costituzione, è intervenuto sulla composizione del CSM eliminando la presenza dei tre membri di diritto e rivedendo i criteri per la nomina dei membri non togati (*Affaire Catană c. République de Moldova*, par. 84).

Alla luce di queste considerazioni, appare dunque evidente come la sentenza *Affaire Catană c. République de Moldova* ponga un ulteriore tassello nella definizione del ruolo dei Consigli di Giustizia e dei principi di indipendenza e di imparzialità all'interno della dimensione europea. Con questa decisione la Corte di Strasburgo prosegue nella sua opera interpretativa evidenziando l'importanza di questi istituti nell'assicurare il rispetto dei principi fondanti il costituzionalismo contemporaneo e rafforzando l'idea che la funzione assunta dai Consigli di Giustizia e il rispetto dei principi di indipendenza e imparzialità rappresentino fondamentali cartine di tornasole per verificare la tenuta della *Rule of Law* all'interno della dimensione europea (sul punto cfr. S. Penasa, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale "bicefalo" e derivazione "democratico-illiberale"*, in *DPCE online*, 4, 2020, 4937-4949; E. Ceccherini, *L'indipendenza del potere giudiziario come elemento essenziale dello stato di diritto. La Corte di giustizia dell'Unione europea esprime un severo monito alla Polonia*, in *DPCE online*, 3, 2019, 2197-2207; N. Canzian, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020, 465-476; A. Osti, *La Corte Edu si pronuncia per la prima volta in tema di imparzialità e indipendenza dei giudici costituzionali polacchi*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 718-722; F. Guella, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Europa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione*, in *DPCE online*, 2, 2022, 2917-2925). In questo senso, la composizione, le attribuzioni, l'indipendenza e l'imparzialità degli organi di

autogoverno rappresentano efficaci campanelli d'allarme rispetto alle derive illiberali che possono manifestarsi all'interno degli ordinamenti giuridici europei (in generale sul tema delle democrazie illiberali si veda M.F. Platter, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in *Journal of Democracy*, 1, 2019, 5-19. Per quanto riguarda più specificamente il ruolo del Consiglio di Giustizia quale cartina di tornasole rispetto a manifestazioni illiberali, *ex multis*, cfr. M. Mazza, *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, in *DPCE online*, 4, 2020, 4969-4979; S. Penasa, *op. cit.*; G. Delledonne, *Il Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori nell'ordinamento turco, fra alleanza repubblicana e derive illiberali*, in *DPCE online*, 4, 2020, 4981-4991).

Ancora una volta, quindi, la Corte EDU afferma il proprio ruolo, insieme alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (ad ulteriore conferma di ciò si pone la recente sentenza *Commissione c. Polonia*, in cui la Corte di Giustizia ha ribadito il proprio ruolo nel garantire che gli Stati membri rispettino i principi e i valori che si pongono alla base dello Stato di diritto, tra cui anche l'indipendenza della giustizia. Il comunicato stampa della Corte relativo a questa sentenza è disponibile al sito https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/it/?annee=2023), di custode dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura in quanto elementi essenziali della *Rule of Law* europea, continuando così nel proprio compito di tutela e costruzione di quell'insieme di valori costituzionali comuni a tutti gli Stati europei.

Marta Fasan
Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Trento
marta.fasan@unitn.it

