

## Lo Stato di diritto e la causa C-216/21

Prof. Francesco Cherubini

---

RELATORE

Tina Canudu - Matr. 095042

---

CANDIDATO

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
<b>CAPITOLO 1- LO STATO DI DIRITTO E L'UNIONE EUROPEA</b> .....	
1.1 Che cosa si intende con “Stato di diritto”.....	5
1.2 L'evoluzione dello Stato di diritto.....	9
1.3 Gli strumenti adottati dall'UE per salvaguardare il principio dello Stato di diritto .....	15
<b>CAPITOLO 2- CAUSA C 216/21: ASOCIAȚIA “FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA” E YN CONTRO CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII.</b> .....	
2.1 Il procedimento principale.....	21
2.1.1 I Fatti .....	22
2.2 Il contesto normativo: il diritto nazionale rumeno e il diritto dell'Unione europea .....	23
2.3 La competenza della Corte sulle questioni pregiudiziali.....	26
2.3.1 Le questioni relative alla decisione 2006/928 della Commissione .....	28
2.3.2 Applicabilità dell'articolo 19 (1)(2) del TUE, in combinato con l'articolo 2 TUE e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il principio dell'indipendenza dei giudici.....	31
<b>CAPITOLO 3- LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA</b> .....	
3.1 Le conclusioni dell'Avvocato Generale .....	
3.1.1 La riforma instaurata in Romania viola il principio di indipendenza dei giudici? .....	35
3.1.2 La compatibilità della riforma con la decisione 2006/928 della Commissione che istituisce l'MVC.....	39
3.2 Il giudizio della Corte di Giustizia .....	40
<b>CONCLUSIONI</b> .....	43
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	

## INTRODUZIONE

Lo Stato di diritto all'interno dell'Unione europea è uno dei principi fondamentali tra gli Stati membri ma allo stesso tempo uno dei più dibattuti. Quando si fa riferimento allo Stato di diritto si intende il principio per cui tutti i poteri pubblici devono agire secondo la legge e sono soggetti al controllo giurisdizionale. Nell'UE, quando si parla di Stato di diritto, si fa riferimento a uno dei valori fondanti della Comunità europea nonché ad uno dei valori cui uno Stato è tenuto a rispettare se vuole aderire all'UE.

Dalla fase di allargamento dell'UE, in particolare quella del 2004 e del 2007, il principio dello Stato di diritto molto spesso è stato messo in discussione e per questa ragione, le istituzioni europee hanno adottato degli strumenti volti a salvaguardare il medesimo principio. Un esempio è il meccanismo di cooperazione e verifica del dicembre 2006 nei confronti della Romania e della Bulgaria, in vista della loro adesione all'UE, con il fine di colmare le lacune concernenti il sistema giudiziario e la corruzione nei due Stati.

L'obiettivo della mia tesi è quello di approfondire il concetto di Stato di diritto, ponendo l'accento su una delle sue componenti fondamentali: l'accessibilità alla giustizia. In particolare, quest'ultima componente comprende l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici e rappresentano l'oggetto della causa che analizzerò. Si tratta della causa C-216/21, la quale ha come oggetto la promozione dei magistrati in Romania.

A partire dalla causa C-64/16 del 2018, la Corte di giustizia ha ricevuto una serie di rinvii pregiudiziali riguardanti il principio di indipendenza dei giudici e ha dovuto offrire una interpretazione del diritto UE rispetto ai singoli casi. Per questa ragione, la giurisprudenza della Corte è uno degli strumenti a cui si fa ricorso maggiormente, nel quadro della tutela del principio dello Stato di diritto e la causa C-216/21 si aggiunge ai numerosi rinvii giurisdizionali degli Stati membri che concernono l'indipendenza della magistratura.

Il primo capitolo dell'elaborato è incentrato sulla definizione del principio dello Stato di diritto, sulla sua evoluzione e sull'analisi delle sue componenti, nonché sugli strumenti adottati nel corso degli anni dall'UE per salvaguardarlo. In aggiunta, osserveremo le disposizioni UE che lo contengono, dagli articoli dei due Trattati istitutivi ai regolamenti e alla giurisprudenza stessa.

Nel secondo capitolo viene esaminata con cura la causa C-216/21 la quale affronta il tema sull'indipendenza dei giudici. Il caso riguarda un regolamento adottato dal Consiglio superiore della magistratura rumeno che va a modificare la procedura di promozione dei giudici degli organi di grado inferiore nello Stato. In particolare, analizzeremo la direttiva 2006/928/CE che istituisce il meccanismo di cooperazione e di verifica e l'art. 19 par.1, secondo comma, TUE, volto a garantire l'indipendenza dei giudici.

Il terzo capitolo affronta sia le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, sia il giudizio della Corte di giustizia che ha emesso la sua sentenza definitiva il 7 settembre 2023. Come possiamo notare la sentenza risale a pochi mesi fa e di conseguenza l'argomento è attuale.

Nonostante il tema sia stato oggetto di studio varie volte, la causa rappresenta la prima opportunità per la Corte di giustizia di esaminare l'applicazione della sua giurisprudenza sull'indipendenza dei giudici in relazione alle procedure di promozione che li riguardano.

## CAPITOLO 1 – LO STATO DI DIRITTO E L’UNIONE EUROPEA.

### 1.1 Che cosa si intende per “Stato di diritto”.

L’espressione “Stato di diritto” viene coniata durante il liberalismo tedesco all’inizio del XIX secolo per denotare un nuovo tipo di Stato caratterizzato dalla relazione tra potere politico, ordinamento giuridico e individui. Il concetto è strettamente correlato allo Stato liberale il quale pone al centro la libertà, l’autodeterminazione dell’individuo e l’eguaglianza formale dei soggetti del diritto. Di conseguenza, viene posto in primo piano il riconoscimento dei diritti fondamentali dei cittadini, la certezza e prevedibilità del diritto, la supremazia della legge rispetto all’amministrazione e il suo controllo giurisdizionale, l’indipendenza dei giudici<sup>1</sup>. L’idea nasce come forma di opposizione e tutela nei confronti dell’arbitrarietà dell’azione statale e secondo tale accezione la funzione dello Stato di diritto è quella di imporre allo Stato di stabilire la distinzione tra atti leciti e atti illeciti e che questa possa essere rinvenuta attraverso le disposizioni di legge, alla quale sia cittadini che stato sono subordinati<sup>2</sup>.

La definizione più moderna di *rule of law* viene concepita da Thomas Bingham nella sua opera del 2011 nella quale definisce

“[...] la rule of law come la condizione in cui chiunque operi all’interno dello Stato, che si tratti di un soggetto pubblico o privato, è vincolato dalla legge e beneficia della tutela della legge, la cui osservanza viene pubblicamente assicurata dalle Corti [...]”<sup>3</sup>.

I presupposti menzionati costituiscono le fondamenta dell’ideologia dello Stato liberale e della democrazia e rappresentano i pilastri essenziali dello Stato di diritto stesso.

La definizione di Stato di diritto ancora oggi è un tema assai dibattuto e ha portato nel corso degli anni a una sfida concettuale relativa al suo significato. Prove lampanti del dibattito sono le critiche provenienti dall’ex Ministro degli esteri della Polonia o dal Ministro della giustizia dell’Ungheria, due paesi soggetti a procedure speciali dell’Unione europea (UE) a causa delle loro ripetute azioni relative alla minaccia volta allo Stato di diritto. Essi sostengono che non vi è una definizione precisa di Stato di diritto nell’UE e che la medesima non ha le competenze adatte per definirlo<sup>4</sup>.

Nonostante non vi sia all’interno dei Trattati una definizione unica e completa di Stato di diritto non è corretto affermare che la relativa nozione non sia precisa. Al contrario, i Trattati comprendono diverse disposizioni in cui vengono garantite le componenti fondamentali dello Stato di diritto e da cui si può non

---

<sup>1</sup> SALVATORE (2023: 57).

<sup>2</sup> Ivi, p. 71.

<sup>3</sup> SALVATORE (2023: 57), BINGHAM (2011).

<sup>4</sup> PECH (2022: 108 ss.).

solo i Trattati conferiscono alle istituzioni europee il potere di definire lo Stato di diritto, ma l'UE stessa deve essere in grado di difenderlo<sup>5</sup>.

Di fatto, il primo riferimento allo Stato di diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia si trova nella sentenza *Les Verts* del 1986, in cui la CEE viene definita come una comunità fondata sullo Stato di diritto<sup>6</sup>. Nella presente, la Corte di giustizia equipara lo Stato di diritto ai principi riguardanti la legalità, la protezione giudiziaria e la revisione giudiziaria. L'effetto è stato un susseguirsi di numerose disposizioni in cui viene richiesto il rispetto dello Stato di diritto e delle sue componenti e tra l'altro il riconoscimento da parte della Commissione europea dello Stato di diritto come un insieme di principi legali fondamentali<sup>7</sup>.

Possiamo notare come già nel preambolo del Trattato dell'Unione europea (TUE) viene data una notevole importanza allo Stato di diritto, affermando che il processo di integrazione europea si ispira

“[...] alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto [...]”<sup>8</sup>.

Inoltre, lo Stato di diritto viene sancito dall'articolo 2 del TUE

“[l]’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto [...]”<sup>9</sup>.

Di conseguenza, viene considerato come uno dei valori fondanti dell'Unione e riflette la nostra identità. Si tratta della disposizione più importante in materia di Stato di diritto poiché lo pone come uno dei valori fondamentali su cui si basa l'UE e come

“[...] valore comune agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia [...]”<sup>10</sup>.

Esso è fondamentale per garantire la tutela dei diritti fondamentali, per il corretto funzionamento dell'Unione stessa, per la tutela della cooperazione basata sulla fiducia reciproca, per garantire la fiducia nelle istituzioni pubbliche compreso il sistema giudiziario, nonché per guidare l'azione esterna dell'UE.

Il 3 aprile del 2019 la Commissione europea, al fine di contrastare le critiche provenienti dal governo polacco e ungherese e rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione europea, tramite la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio denota lo Stato di diritto come un

---

<sup>5</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* punto 37.

<sup>6</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts*, punto 23.

<sup>7</sup> PECH (2022: 108 ss.).

<sup>8</sup> Trattato sull'Unione europea del 13 dicembre 2007, preambolo.

<sup>9</sup> Ivi, art. 2 co. 1.

<sup>10</sup> Ivi, art. 2 co. 2.

“[...] principio ben consolidato, il cui significato essenziale è ben definito, e che può essere valutato in maniera oggettiva[...]” e rimarca la sua importanza e la sua utilità<sup>11</sup>.

La sua definizione, inclusa nella comunicazione della Commissione, stabilisce che

“tutti i poteri pubblici agiscono sempre entro i limiti stabiliti dalla legge, nel rispetto dei valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di tribunali indipendenti e imparziali”<sup>12</sup>.

In riferimento alla struttura dello Stato di diritto, il principio è composto da diversi elementi e requisiti, i quali sono stati codificati dalla Commissione di Venezia nel 2011, successivamente dalla Commissione europea nel 2014 e infine, adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2020 nell’ambito delle loro funzioni legislative<sup>13</sup>. Sia il significato fondamentale del principio in questione sia gli elementi fondamentali sono praticamente identici. Sulla base della Relazione della Commissione di Venezia del marzo 2011 sono stati identificati le componenti fondamentali dello Stato di diritto.

“[t]hese are:

- 1) legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law
- 2) Legal certainty
- 3) Prohibition of arbitrariness
- 4) Access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts
- 5) Respect for human rights
- 6) Non-discrimination and equality before the law”<sup>14</sup>.

Il primo elemento, la legalità, è alla base di ogni democrazia consolidata e funzionale. Esso comprende la supremazia della legge, la quale deve essere seguita non solo dai cittadini ma anche dalle autorità pubbliche o private e implica che nessuna persona può essere punita se non per la violazione di una legge precedentemente emanata o stabilita dalla legge. Il secondo elemento riguarda la certezza del diritto, essenziale per la fiducia nel sistema giudiziario e nello Stato di diritto. Per ottenerla, l’accessibilità alla giustizia deve essere certa, prevedibile e facile da comprendere. Il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, terzo elemento, concerne la prevenzione degli abusi di potere e

---

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 3 aprile 2019, al Consiglio europeo e al Consiglio, COM (2019)163, su *rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione*.

<sup>12</sup> Regolamento (UE, Euratom) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, 2020/2092, *relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione*, par. 3.

<sup>13</sup> PECH (2022: 122 ss.).

<sup>14</sup> Report on the Rule of Law, adopted by Venice Commission, 4 April 2011, 512/2009, *Rule of Law Checklist*, par. IV.

prevede che il potere discrezionale dei funzionari non sia illimitato e sia regolato dalla legge. Il quarto elemento è essenziale poiché il ruolo della magistratura funge da garante della giustizia, se indipendente e imparziale. Per quanto riguarda il quarto elemento, i concetti dello Stato di diritto e i diritti umani tendono a sovrapporsi in quanto alcuni diritti sanciti da documenti, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sono strettamente connessi allo Stato di diritto come, per esempio, il diritto di accesso alla giustizia o il diritto a un giudice legalmente competente. L'ultimo elemento riguarda in primo luogo l'uguaglianza di fronte alla legge nella misura in cui le leggi dovrebbero essere ugualmente e coerentemente applicate; per ultimo la non discriminazione, per cui le leggi si astengono dal discriminare individui o gruppi, vietando qualsiasi disparità di trattamento ingiustificata<sup>15</sup>.

La componente su cui maggiormente ci concentreremo è l'accessibilità alla giustizia, in particolare sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

In primo luogo, indipendenza significa che il sistema giudiziario deve essere svincolato da pressioni esterne o da manipolazioni politiche, in particolare dal potere esecutivo. La Corte europea dei diritti dell'uomo individua quattro elementi di indipendenza giudiziaria: le modalità di nomina, la durata del mandato, l'esistenza di garanzie contro le pressioni esterne e se la magistratura è effettivamente indipendente e imparziale<sup>16</sup>. È importante che la nomina e la promozione dei giudici non siano basate su considerazioni politiche e personali e, per questa ragione, il sistema deve essere costantemente monitorato.

In riferimento all'imparzialità della magistratura, deve essere garantita sia nella pratica sia nella legge<sup>17</sup>. Essa implica non solo un'imparzialità oggettiva ma anche un'imparzialità soggettiva e di conseguenza la percezione del pubblico può aiutare sulla valutazione dell'imparzialità della magistratura nella pratica. Alcuni elementi fondamentali possono risultare omessi, ad esempio il principio della proporzionalità, ma in realtà essi sono strettamente correlati al principio di legalità e di certezza del diritto.

In definitiva, lo Stato di diritto viene considerato come un principio composto sia da elementi sostanziali, come l'uguaglianza davanti alla legge, sia da elementi formali/procedurali, come la certezza del diritto e per la sua applicazione vi è la necessità di un ordine costituzionale democratico e liberale in cui i diritti umani siano effettivi<sup>18</sup>.

Da questi presupposti si può dedurre che lo Stato di diritto è divenuto un paradigma appartenente al diritto costituzionale moderno in tutti gli Stati membri dell'UE e nei paesi in cui non è esplicitamente garantito viene in ogni caso riconosciuto dagli organi giudiziari nazionali.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Study of European Commission for democracy through law, 11-12 March 2016, 711/2013, *Rule of Law Checklist*, p. 20 ss; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 28 giugno 2014, *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, punto 78.

<sup>17</sup> Study of European Commission for democracy through law, 11-12 March 2016, 711/2013, *Rule of Law Checklist*, p. 23 ss.

<sup>18</sup> PECH (2022: 124 ss.).



Per confermare la validità di quanto affermato si può far riferimento alla risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in relazione alla Polonia adottata nel gennaio 2020 e al regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE nel dicembre del 2020 in cui si ribadisce che “[...] democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono interconnessi e non possono esistere l'uno senza l'altro [...]”<sup>19</sup>.

In conclusione, considerando il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, il rispetto dello Stato di diritto è fondamentale per i cittadini dell'UE ma anche per le imprese, l'innovazione, gli investimenti e il corretto funzionamento del mercato interno, tutti questi elementi prosperano al massimo quando si ha la presenza di un solido quadro giuridico e istituzionale in vigore, garantendo così la coesione economica, sociale e territoriale<sup>20</sup>.

## 1.2 L'evoluzione dello Stato di diritto

Al fine di comprendere il processo dello Stato di diritto è necessario descrivere le sue varie tappe attraverso due livelli: il suo riconoscimento nell'ordinamento giuridico dell'UE e il suo riconoscimento negli Stati membri.

In relazione al suo riconoscimento nell'ordinamento giuridico dell'UE, già nel 1957 con il Trattato di Roma, si alludeva implicitamente allo Stato di diritto. Nell'art. 164 si attribuiva alla Corte di giustizia la competenza di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione del Trattato mentre nel secondo veniva sancito il principio del controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione<sup>21</sup>.

Come già citato nel paragrafo precedente, nella sentenza del 23 aprile 1986, causa *Les Verts*, per la prima volta la Corte afferma che la CEE (l'attuale UE) costituisce una comunità di diritto e che di conseguenza, tutti gli Stati membri e le istituzioni sono sottoposti al controllo della legittimità dei loro atti affidato alla Corte di giustizia e attraverso l'istituzione di un sistema completo di rimedi giuridici<sup>22</sup>.

Il contesto politico nel quale si colloca l'inserimento formale dello Stato di diritto nei trattati istitutivi dell'UE è la Guerra fredda. Dopo la caduta del Muro di Berlino del 1989 lo Stato di diritto viene identificato come un principio cardine alla quale gli Stati e le organizzazioni internazionali si devono strettamente attenere. Date le circostanze e la rilevanza che il concetto aveva avuto si inserisce esplicitamente, per la prima volta, nel Trattato di Maastricht del 1992<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Regolamento 2020/2092, considerando n. 11.

<sup>21</sup> SALVATORE (2023: 1).

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>23</sup> Trattato di Maastricht, del 7 febbraio 1992, art. 130 U e J.1.

Nello specifico, l'art. 130U poneva come obiettivo generale della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, il consolidamento e lo sviluppo non solo della democrazia ma anche dello Stato di diritto mentre dall'art. J.1 veniva sottolineato che quest'ultimo è uno degli obiettivi perseguiti dalla politica estera e di sicurezza comune<sup>24</sup>.

Dai due articoli sopracitati, si desume che lo Stato di diritto aveva una rilevanza esterna relativa alla cooperazione con gli Stati terzi e alla politica estera e di sicurezza comune.

La consacrazione del principio dello Stato di diritto come uno delle fondamenta primarie dell'Unione europea avvenne per la prima volta nel 1997 attraverso una modifica apportata al testo dell'art. F del Trattato di Maastricht mediante il Trattato di Amsterdam. La modifica stabilisce che “[l]’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto [...]”<sup>25</sup>. Inoltre, nel Trattato di Amsterdam viene istituito un meccanismo sanzionatorio in caso di grave e persistente violazione ai principi sopracitati al fine di tutelarli e garantire la piena osservanza e la loro applicazione.

Solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, lo Stato di diritto viene inserito tra i valori su cui si fonda l'UE, con l'obbligo di assicurare il suo rispetto.

*In primis*, a partire dal preambolo del TUE, le parti contraenti hanno dichiarato di trarre ispirazione dalle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, dalle quali si sono sviluppati i

“[...] valori universali dei diritti inviolabili, inalienabili della persona, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto [...]”<sup>26</sup>,

confermando il loro impegno nei confronti di tali principi. Il riconoscimento viene enfatizzato nell'art. 2, il quale enumerando i valori fondanti dell'UE include esplicitamente il rispetto dello Stato di diritto<sup>27</sup>.

Sempre, nell'ambito del TUE, ulteriori articoli che richiamano lo Stato di diritto sono l'art. 19 che conferisce alla Corte di giustizia la competenza di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione e agli Stati membri di stabilire gli strumenti giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giuridica effettiva in tutti i settori disciplinati dal diritto UE; l'art. 21 in cui si stabilisce che anche nella scena internazionale, l'azione è guidata dai suddetti principi<sup>28</sup>.

Nelle disposizioni del TUE possiamo notare come vi siano dei riferimenti non solo diretti, ma anche indiretti espressi dai seguenti articoli: art. 3, art. 7, art. 8, art. 49. Quelli che hanno maggiore rilevanza sono l'art. 7 in cui viene sancito un meccanismo sanzionatorio che analizzeremo successivamente, e l'art. 49 per cui si sottolinea che qualsiasi Stato europeo voglia aderire all'Unione

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Trattato di Amsterdam, del 2 ottobre 1997, art. 1.

<sup>26</sup> Trattato sull'Unione europea, del 13 dicembre 2007, Preambolo.

<sup>27</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>28</sup> Trattato sull'Unione europea, del 13 dicembre 2007, art. 19 e art. 21.

deve rispettare i valori enunciati nell'art. 2 tra cui il rispetto dello Stato di diritto.

In merito all'adesione degli Stati all'UE, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 vengono enunciati per la prima volta i criteri che devono essere soddisfatti per divenire uno Stato membro, i c.d. "*accession criteria, or Copenhagen criteria*"<sup>29</sup>. Il rispetto dello Stato di diritto, essendo uno dei criteri, assume la funzione di indicatore fondamentale, facente parte dell'*acquis* comunitario, volto a valutare il grado di democraticità dei paesi che aspiravano a far parte dell'UE. Si tratta di un momento di svolta decisivo poiché a partire dalla stesura dei criteri di Copenaghen, il riferimento esplicito allo Stato di diritto troverà menzione nei pareri emessi dalla Commissione in merito ai trattati di adesione.

Per quel che attiene la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il preambolo stabilisce che "[...] l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto [...]"<sup>30</sup>. Inoltre, il principio viene enfatizzato nell'art. 47, in cui viene stabilito il diritto a un ricorso effettivo e a un giusto processo in caso di violazione di esso e nell'art. 52, nel quale viene introdotto il principio della riserva di legge e il vincolo del rispetto dei diritti fondamentali, tra cui lo Stato di diritto<sup>31</sup>.

Riprendendo le disposizioni dei Trattati, vi è un articolo di particolare rilevanza che merita di essere citato. Si tratta dell'art. 7 TUE, nel quale viene introdotta la procedura prevista in caso di violazione grave e persistente dello Stato di diritto. La procedura, come rilevato precedentemente, viene inserita innanzitutto dal Trattato di Amsterdam del 1997, e modificata dal Trattato di Nizza del 2001 e infine da quello di Lisbona del 2007. L'art. 7 istituisce un procedimento di controllo sulla condotta degli Stati membri che può condurre all'accertamento di una grave e persistente violazione dei valori con conseguenti possibili sanzioni sospensive dei diritti di adesione, come il diritto di voto in seno al Consiglio dell'UE<sup>32</sup>. Tuttavia, per poter attivare la procedura deve trattarsi di una condotta o di una politica statale in contrasto con i valori, come un colpo di Stato, una politica razziale e simili.

La procedura è stata attivata per la prima volta su proposta della Commissione nel 2017 nei confronti della Polonia e successivamente nel 2018 su proposta del Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria. La prima è stata avviata, dopo un lungo dialogo da parte della Commissione con il governo polacco sulle riforme in atto, sulla base della constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione dello Stato di diritto da parte della Polonia. La seconda è stata avviata dal Parlamento europeo dopo aver espresso le gravi preoccupazioni riguardanti il rispetto dello Stato di diritto attinenti al sistema elettorale, all'indipendenza della magistratura e al rispetto delle libertà dei cittadini. In questo contesto, il Parlamento con la risoluzione del 15 settembre

---

<sup>29</sup> Conclusion of the Presidency, 21-22 June 1993, by the Copenhagen European Council, *on Accession criteria*.

<sup>30</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'UE, del 7 dicembre 2000, Preambolo.

<sup>31</sup> Ivi, art. 47 e art. 52.

<sup>32</sup> VILLANI (2020: 38-39).

2022 ha constatato, sotto vari profili, una minaccia sistematica ai valori fondanti l'UE sanciti dall'art. 2<sup>33</sup>.

In conclusione, è utile al fine di ricostruire il processo dello Stato di diritto all'interno dell'ordinamento giuridico UE, menzionare la giurisprudenza della Corte di giustizia. Dalla prima sentenza emessa a riguardo nel caso *Les Verts*, essa ha equiparato lo Stato di diritto a principi correlati alla legalità, alla protezione giudiziaria e alla revisione giudiziaria.

In particolare, a seguito della sentenza del 27 febbraio 2018, nella causa C-64-16, *ASJP* (Giudici portoghesi), la Corte ha emesso numerose sentenze che hanno ridefinito il significato del principio dello Stato di diritto, sviluppando un'ampia giurisprudenza con l'obiettivo di difendere i valori fondamentali che sono alla base dell'ordinamento giuridico europeo<sup>34</sup>.

Nella causa sopracitata, la Corte ha stabilito l'obbligo generale per gli Stati membri di garantire e rispettare l'indipendenza delle loro Corti e tribunali nazionali. Questa decisione si basa sulla lettura combinata dell'art. 19, par. 1, del TUE e degli articoli 2 e 4, par. 3, del TUE<sup>35</sup>. In tal modo Corte ha introdotto l'interpretazione dei principi fondamentali del diritto dell'UE<sup>36</sup>.

L'art. 19, par. 1, comma 2, TUE è inteso come un requisito autonomo nel diritto UE, per il quale sia i tribunali nazionali sia le Corti devono essere indipendenti e istituiti secondo la legge. L'art. 19 impone agli Stati membri di organizzare il loro sistema giudiziario nel rispetto del principio di protezione giurisdizionale efficace e allo stesso tempo conferisce alla Corte il potere di condurre una valutazione astratta del sistema giudiziario nazionale. La nuova interpretazione ha provocato una serie di rinvii pregiudiziali da parte dei tribunali nazionali<sup>37</sup>.

Il contributo della Corte alla lotta contro l'arretramento dello Stato di diritto desumibile dalla sentenza c.d. "*Giudici portoghesi*" ha comportato un rafforzamento degli obblighi degli Stati membri in materia di indipendenza giudiziaria, una componente dello Stato di diritto di particolare rilevanza.

La giurisprudenza della Corte in materia di Stato di diritto ha portato a un progresso positivo nel settore. Essa stessa ha chiarito che "[...] *the EU and its law are and must be based on the rule of law, a core binding legal principle* [...]"<sup>38</sup>.

In sintesi, l'ordinamento giuridico europeo dedica ampio spazio al principio dello Stato di diritto non solo attraverso i Trattati e le disposizioni ma anche mediante una vasta giurisprudenza. Questo non solo conferisce al concetto un valore determinante definendone le componenti, ma impone altresì il suo rispetto come uno dei corollari operativi dell'Unione attraverso anche la previsione di meccanismi sanzionatori che possono essere attivati in caso di

---

<sup>33</sup> SALVATORE (2023: 19).

<sup>34</sup> PECH (2022: 115 ss.).

<sup>35</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 32.

<sup>36</sup> PECH, KOCHENOV (2021: 12- 20).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

violazione. Nel corso degli anni, dal 1957 con il Trattato di Roma fino ai giorni nostri, entrambi questi aspetti si sono sviluppati in modo significativo e continueranno ad evolversi per una maggiore tutela del principio.

Il secondo livello utile al fine della comprensione dell'evoluzione del concetto di Stato di diritto è il riconoscimento all'interno degli Stati membri.

Alcuni stati rappresentanti dei governi e dei partiti al potere dei paesi dell'Europa centrale e orientale contestano il concetto stesso di Stato di diritto e la sua definizione, in particolare dall'Ungheria e dalla Polonia, soggette entrambe alla procedura prevista dall'art. 7.

Per quanto riguarda l'Ungheria, non solo, lo Stato di diritto è stato descritto "as a 'buzzword' by the country's justice minister; a fiction by a Fidesz MEP; and a 'magic word' by the Fidesz-KDNP Delegation to the European Parliament"<sup>39</sup>, ma il primo ministro ungherese ha aggiunto che gli Stati membri non hanno mai conferito il potere di controllo sull'applicazione dello Stato di diritto alle istituzioni UE.

La Polonia e il suo governo, al contrario non si oppongono al concetto di Stato di diritto, ma sostengono che non vi sia una definizione comune concordata del concetto e che nell'ipotesi di una definizione comune essa debba riflettere i sistemi giuridici e le tradizioni nazionali di tutti gli Stati membri.

Alla luce delle critiche sopracitate, la Corte di giustizia europea, ha affermato che lo Stato di diritto raffigura dei principi ampiamente sviluppati nella giurisprudenza, ripresi direttamente dai Trattati dell'UE e che hanno origine nei valori comuni agli Stati membri che hanno riconosciuto e applicato all'interno dei loro sistemi giuridici nazionali<sup>40</sup>.

Analizzando le statistiche, si può confermare che il rispetto dello Stato di diritto viene a mancare soprattutto nell'Europa orientale che nell'Europa occidentale<sup>41</sup>. Ciò è desumibile dall'indice dello Stato di diritto prodotto dal *World Justice Project*. Negli anni è stato sottolineato come il grave deterioramento dello Stato di diritto prevale negli Stati membri dell'UE come Ungheria e Polonia e in paesi candidati all'UE come la Serbia. L'edizione del 2020 dell'indice rileva che l'Ungheria negli ultimi anni ha registrato la più grande diminuzione percentuale media annuale dello Stato di diritto e la Polonia il maggior calo percentuale annuale per quanto riguarda i limiti dei poteri del governo. Nell'edizione successiva viene dimostrato che la Polonia continua a registrare un calo costante in relazione ai limiti dei poteri di governo in contemporanea con l'Ungheria. Nel 2023, nelle ultime posizioni del grafico riguardante l'aderenza allo Stato di diritto, rimangono gli stessi paesi rispetto all'anno precedente e sono: Polonia, Romania, Croazia, Grecia, Bulgaria e Ungheria<sup>42</sup>.

Altro indice fa riferimento alla valutazione dell'Istituto V-DEM che riguarda principalmente il livello di democrazia presente nel mondo e dimostra come

---

<sup>39</sup> PECH (2022: 128 ss.).

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> PECH (2022: 131).

<sup>42</sup> Cfr. *The World Justice Project Rule of law Index, 2023*.

in Ungheria vi è un vero e proprio processo verso l'autocrazia. Tra i paesi dell'UE vanno verso un governo autocratico l'Ungheria e la Polonia<sup>43</sup>.

Altro esempio è l'Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale (IDEA) che nel suo rapporto annuale dichiara che nonostante l'Europa rimanga la regione con i risultati più elevati al mondo si sono verificati dei cali specifici in indicatori specifici di performance democratica in molte democrazie consolidate e inoltre indica l'Ungheria, la Polonia, la Slovenia e la Serbia come i paesi che hanno subito il più grande processo di regressione democratica dal 2010. L'IDEA basa i suoi indici sullo stato globale della democrazia su oltre cento variabili e utilizza quattro categorie principali: rappresentanza, diritti, Stato di diritto e partecipazione<sup>44</sup>.

Infine, è rilevante menzionare l'Indagine di Eurobarometro<sup>45</sup>, condotta nell'aprile del 2019 e pubblicata nel luglio dello stesso anno dalla Commissione. L'indagine esamina l'importanza e la necessità di miglioramento di 17 principi dello Stato di diritto raggruppati in tre aree tematiche:

- a) legalità, certezza del diritto, uguaglianza davanti alla legge e separazione dei poteri;
- b) proibizione dell'arbitrarietà e sanzioni per la corruzione;
- c) protezione giudiziaria efficace da parte dei tribunali indipendenti.

Inoltre, essa concerne l'importanza dei media e della società civile come attori nella salvaguardia dello Stato di diritto e richiede agli intervistati di valutare sia l'importanza del rispetto dello Stato di diritto negli altri Stati membri e nell'UE nel suo complesso sia quanto siano informati per quanto riguarda i valori fondamentali dell'UE<sup>46</sup>.

I risultati si mostrano nettamente a favore per lo Stato di diritto (circa l'85%) in ogni Stato membro, con la presenza di manifestazioni contro gli attacchi ripetuti dal governo al principio stesso, in particolare l'indipendenza giudiziaria nei paesi come la Polonia e la Romania<sup>47</sup>.

Dall'indagine, la conclusione che si può trarre è che esiste un sentimento diffuso tra la popolazione affinché l'UE difenda lo Stato di diritto da coloro che tentano di minarlo.

Alla luce delle indagini sopracitate, è plausibile considerare l'ipotesi per cui nell'ambito del rispetto dello Stato di diritto esista un effettivo divario tra Europa occidentale ed Europa centro-orientale.

Tale disparità può essere attribuita a due fattori principali: il primo fattore può essere ricondotto alla politica di allargamento dell'UE del 2004 e del 2007, durante la quale si è verificata l'adesione di paesi Polonia, Ungheria, Slovenia,

---

<sup>43</sup> PECH (2022: 132).

<sup>44</sup>Cfr. Euractiv (2 novembre 2023), *Democracy under threat around the world-intergovernmental watchdog*, reperibile online.

<sup>45</sup> Survey requested by the European Commission, July 2019, Special Eurobarometer 489, *on the rule of law*, reperibile online.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> PECH (2022: 134 ss.).

Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Cipro e Malta, seguiti successivamente da Bulgaria e Romania; il secondo fattore riguarda la struttura politica vigente nei singoli Stati membri che variare da sistemi politici più orientati al liberalismo, in cui lo Stato di diritto è un principio sancito dalle rispettive Costituzioni e sistemi più nazionalisti.

### 1.3 Gli strumenti adottati dall'UE per salvaguardare il principio dello Stato di diritto

Dopo aver analizzato l'evoluzione dello Stato di diritto mediante l'ordinamento giuridico dell'UE e il suo riconoscimento all'interno degli Stati membri è opportuno far riferimento agli strumenti che l'UE ha adottato nel corso degli anni al fine di salvaguardare e rafforzare lo Stato di diritto, assicurando il rispetto di quest'ultimo da parte degli Stati membri.

Il primo strumento che merita di essere menzionato è il Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito dalle decisioni della Commissione del 13 dicembre 2006 ed entrato in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo<sup>48</sup>. L'MCV viene adottato poiché quando la Romania e la Bulgaria sono entrate a far parte dell'UE dovevano ancora realizzare dei progressi nel settore di riforma giudiziaria e alla lotta alla corruzione. Tramite la decisione, la Commissione, ribadendo che l'UE è fondata sullo Stato di diritto come principio comune a tutti gli Stati membri, istituiva un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria e dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento.

I parametri di riferimento a cui la Bulgaria si deve attenere secondo l'art. 1 della decisione 2006/6570 sono: l'adozione di modifiche da apportare alla Costituzione volte ad eliminare le ambiguità concernenti l'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario; la garanzia di un processo più trasparente ed efficace; proseguire con la riforma del sistema giudiziario e valutarne l'impatto; condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello e riferire in merito; adottare ulteriori misure per eliminare la corruzione; attuare una strategia in grado di combattere la criminalità organizzata<sup>49</sup>. Mentre, i parametri a cui si deve attenere la Romania sono: la garanzia di una maggiore trasparenza e efficienza dei procedimenti giudiziari, potenziando la capacità e responsabilità del Consiglio superiore della magistratura;

---

<sup>48</sup> Decisione della Commissione del 13 dicembre 2006, C (2006) 6569, *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* e decisione della Commissione del 13 dicembre 2006, C (2006) 6570, *che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata*.

<sup>49</sup> Decisione 2006/6570, Allegato.

creazione di un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità, dei conflitti d'interesse e dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive; condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione di alto livello; adottare misure per prevenire e combattere la corruzione<sup>50</sup>.

Come ribadito all'art. 2 di entrambe le decisioni, le valutazioni e relazioni della Commissione sono frutto di analisi e monitoraggio e si basano su un dialogo costante tra le autorità bulgare e rumene e la Commissione; i progressi compiuti vengono trasmessi dalla Commissione stessa al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni sei mesi<sup>51</sup>.

L'aumentata consapevolezza della minaccia allo Stato di diritto ha portato all'evoluzione del "Quadro dello Stato di diritto" da parte dell'UE a partire dal 2012, quando il presidente della Commissione europea ha riconosciuto e identificato la retrocessione dello Stato di diritto come una nuova sfida. Anche Viviane Reding, in qualità di Commissaria per la Giustizia dell'UE sottolineava l'importanza di intervenire di fronte a ciò che descriveva come una vera e propria crisi dello Stato di diritto<sup>52</sup>. Tale crisi affrontava questioni di portata sistematica, evidenziando i problemi strutturali insiti allo Stato di diritto. Inoltre, individua tre casi concreti che hanno innescato la crisi in questione: la crisi legata alla comunità rom in Francia nell'estate del 2010, in cui erano in gioco i diritti di una rilevante minoranza; la crisi in Ungheria a partire dalla fine del 2011, con particolare preoccupazione per l'indipendenza del sistema giudiziario; e la crisi dello Stato di diritto in Romania nell'estate del 2012, dove la mancata adesione alle sentenze della Corte costituzionale rischiava di minare le fondamenta dello Stato di diritto<sup>53</sup>.

Da allora si sono sviluppati nuovi strumenti al fine di salvaguardare il principio. Nel 2013 la Commissione ha introdotto il nuovo "*Justice Scoreboard*" e di seguito nel 2014 ha adottato il "*Rule of Law Framework*" mentre, nello stesso anno il Consiglio ha adottato il suo nuovo "*Annual Rule of Law dialogue*"<sup>54</sup>.

Il *Justice Scoreboard* è volto a misurare l'aderenza di un paese allo Stato di diritto. Dal 2013 lo strumento è stato oggetto di una continua evoluzione non solo formalmente ma anche sostanzialmente, includendo dati relativi ai procedimenti disciplinari. L'edizione del 2019 è stata particolarmente utile durante un periodo in cui la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione in merito al nuovo sistema giudiziario in Polonia poiché evidenziava come la Polonia fosse un caso atipico per quanto concerne l'autorità decisionale sulle sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici e il responsabile dei procedimenti disciplinari nei loro confronti. Inoltre, ha messo in luce che la Polonia era l'unico Stato membro in cui i giudici membri dei consigli per la

---

<sup>50</sup> Decisione 2006/6569, Allegato.

<sup>51</sup> Ivi, art. 2.

<sup>52</sup> PECH (2020: 17 ss.) e Speech of European Commission, 4 September 2013, *The EU and the Rule of Law- What next?*, reperibile online.

<sup>53</sup> PECH (2020: 17 ss.).

<sup>54</sup> PECH (2020: 20 ss.).



giurisprudenza non sono proposti esclusivamente da altri giudici e nominati dal Parlamento e in cui l'esecutivo detiene il controllo sulla distribuzione dei principali poteri di gestione dei servizi di pubblica accusa nazionali<sup>55</sup>.

Nel 2014, con l'adozione del "*Rule of Law Framework*" si è cercato di offrire una definizione completa dello Stato di diritto, sulla base delle conclusioni della Commissione di Venezia che aveva identificato le sue componenti principali<sup>56</sup>.

In particolare, il Quadro ha il fine di consentire alla Commissione di raggiungere una soluzione con lo Stato membro interessato affinché si possa prevenire l'insorgere di una minaccia sistemica allo Stato di diritto che potrebbe evolversi in una violazione grave e persistente. Ciò eviterebbe la necessità di attivare uno dei meccanismi introdotti nell'art. 7. Il Quadro dello Stato di diritto è conosciuto anche come procedura pre-Articolo 7 e si svolge in tre fasi: valutazione della Commissione; raccomandazione della Commissione; *Follow-up* della raccomandazione della Commissione. Nella prima fase la Commissione raccoglie ed esamina tutte le informazioni, effettuando una valutazione circa una possibile minaccia allo Stato di diritto. Se l'esito della valutazione configura una effettiva minaccia si avvia il dialogo con lo Stato membro in questione attraverso un parere motivato. Nella seconda fase, nel caso in cui gli elementi di fatto sussistano, la Commissione rivolge una raccomandazione sullo Stato di diritto indicando chiaramente i motivi e invitandolo a risolvere entro un determinato termine. Le valutazioni e le conclusioni si basano sui risultati del dialogo con lo Stato membro in questione. Nella terza e ultima fase, la Commissione valuta se lo Stato membro ha dato seguito alla raccomandazione. Se il responso è negativo, spetta alla Commissione decidere se attivare uno dei meccanismi previsti dall'art. 7 del TUE<sup>57</sup>.

Nella pratica, il Quadro dello Stato di diritto è stato attivato per la prima volta nel gennaio 2016 nei confronti della Polonia per due motivi: la mancata conformità alle decisioni vincolanti del Tribunale costituzionale polacco e l'adozione di misure da parte del legislatore polacco per indebolire il suo funzionamento. Nel dicembre 2017 la Commissione ha dovuto attivare la procedura dell'art. 7 nei confronti dello Stato membro.

Inoltre, va menzionato il c.d. "*Annual Rule of Law dialogue*" che il Consiglio ha deciso di adottare il 16 dicembre 2014. Nelle conclusioni del Consiglio "Affari Generali" e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, essi si impegnano a instaurare un dialogo tra gli Stati membri al fine di promuovere e salvaguardare lo Stato di diritto. Il dialogo si sarebbe svolto una volta all'anno in sede del Consiglio e si sarebbe dovuto basare su principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento di tutti gli Stati membri, specificatamente nel rispetto delle loro identità nazionali<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2014, al Parlamento europeo e al Consiglio, COM/2014/0158, *su un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, par. 2.

<sup>57</sup> *Ivi*, par. 4.2.

<sup>58</sup> Conclusions of the Council of the EU and the Member States meeting with the Council on 16 December 2014, 17014/14, *on ensuring respect for the rule of law*.

Un ulteriore strumento rilevante è la “Relazione sullo Stato di diritto” del 2020 che monitora i principali sviluppi in tutti gli Stati membri del principio in questione<sup>59</sup>. Esso è formato da 27 capitoli, ognuno dei quali rappresenta uno Stato membro e presenta una sintesi della situazione. I quattro pilastri principalmente discussi sono: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e questioni relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Al fine di migliorare il meccanismo, è stata creata una rete di sportelli nazionali sullo Stato di diritto come canale di comunicazione costante tra gli Stati membri, per discutere sulla metodologia del sistema. In questo modo è stata istituito un sistema di collaborazione e condivisione degli Stati membri a tutela dello Stato di diritto.

In aggiunta, nonostante si tratti di un atto volto a disciplinare il corretto andamento finanziario dell’UE, il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 ribadisce l’importanza del principio dello Stato di diritto. Il regolamento 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’UE, fornisce una definizione completa e globale dello Stato di diritto<sup>60</sup>. Al considerando 14 del regolamento si stabilisce che

“[l]’Unione ha messo a punto una serie di strumenti e processi che promuovono lo Stato di diritto [...] e garantiscono una risposta efficace delle istituzioni dell’Unione alle violazioni dello Stato di diritto attraverso procedure di infrazione e la procedura di cui all’articolo 7 TUE. Il meccanismo previsto nel presente regolamento integra tali strumenti proteggendo il bilancio dell’Unione da violazioni di principi dello Stato di diritto che ne compromettono la sana gestione finanziaria o incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione”<sup>61</sup>.

Di conseguenza, il rispetto dello Stato di diritto, in questo contesto può essere considerato come un presupposto essenziale di una sana gestione finanziaria. Le condizioni necessarie per l’applicazione del regolamento sono la presenza di una violazione dello Stato di diritto da parte delle autorità nazionali responsabili del controllo e dell’adeguato utilizzo delle risorse del bilancio europeo, nonché l’impatto di tali comportamenti sul bilancio dell’UE<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda le violazioni dei principi dello Stato di diritto si può far riferimento alle minacce dell’indipendenza della magistratura; la mancata prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime adottate dalle autorità pubbliche, l’insufficiente assegnazione di risorse finanziarie e umane o la mancata garanzia dell’assenza di conflitti d’interesse; la limitata disponibilità e efficacia dei mezzi di ricorso<sup>63</sup>.

Il regolamento consente di adottare una serie di misure nei confronti dello Stato membro che violi il principio dello Stato di diritto che risultino

---

<sup>59</sup> Cfr. Relazione della Commissione del 30 settembre 2020, sullo Stato di diritto.

<sup>60</sup> PECH (2022: 115 ss.).

<sup>61</sup> Regolamento 2020/2092, considerando n. 14.

<sup>62</sup> Regolamento 2020/2092, art. 4.

<sup>63</sup> Regolamento 2020/2092, art. 3.

giustificate al fine di proteggere il bilancio dell'Unione<sup>64</sup>. Le misure previste dal regolamento come la sospensione di pagamenti, l'erogazione di versamenti, i rimborsi, i vantaggi economici sono regolate dalla procedura sancita nell'art. 6<sup>65</sup>.

Le finalità del regolamento 2020/2092 vengono ulteriormente ribadite nella risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sull'applicazione del regolamento sopracitato. In questo contesto, il Parlamento europeo, dopo aver enfatizzato l'importanza della salvaguardia degli interessi finanziari dell'UE e il rispetto dello Stato di diritto, evidenzia esplicitamente la stretta correlazione tra il rispetto del principio e l'efficace esecuzione del bilancio, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria<sup>66</sup>. In particolare, il Parlamento europeo invita la Commissione a tenerlo costantemente aggiornato su tutte le indagini in corso concernenti le violazioni dei principi dello Stato di diritto che potrebbero mettere a rischio in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio UE<sup>67</sup>.

Infine, è rilevante notare che nel caso in cui la Commissione non adempia ai suoi obblighi previsti dal regolamento 2020/2092 e non fornisca al Parlamento le informazioni correlate entro i termini stabiliti, quest'ultimo adotterà misure nei confronti della Commissione conformemente all'art. 265 TFUE e quindi presentando un ricorso in caso di inadempimento<sup>68</sup>.

In definitiva, gli strumenti finalizzati a salvaguardare il rispetto dello Stato di diritto sono numerosi e in continua evoluzione. Le istituzioni dell'UE, mediante i poteri conferiti dai Trattati possono adottare risoluzioni, regolamenti, direttive e simili, nei confronti degli Stati membri qualora lo ritengano necessario per contrastare la regressione di questo principio fondamentale. Gli strumenti menzionati sono essenziali nell'UE, infatti nel corso degli anni tali strumenti continueranno ad evolversi, introducendo ulteriori mezzi utili per affrontare la sfida della preservazione dello Stato di diritto.

---

<sup>64</sup> Regolamento 2020/2092, art. 5.

<sup>65</sup> Regolamento 2020/2092, art. 6.

<sup>66</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021, (2021/C 494/06), sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, par. 3.

<sup>67</sup> Ivi, par. 10.

<sup>68</sup> Ivi, par. 14.

## CAPITOLO 2 – CAUSA C-216/21: ASOCIAȚIA “FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA” E YN CONTRO CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII.

La causa C-216/21 che andremo ad analizzare nei prossimi paragrafi è una delle cause della giurisprudenza della Corte riguardante il sistema giudiziario nazionale e in particolare, una delle cause in cui viene esaminato il principio d'indipendenza dei giudici in relazione allo Stato di diritto.

### 2.1 Il procedimento principale

La causa in questione rappresenta la prima opportunità per la Corte di giustizia di esaminare l'applicazione della sua giurisprudenza sull'indipendenza dei giudici in relazione alle procedure di promozione che li riguardano. Allo stesso tempo permette di valutare se una riforma come quella introdotta in Romania dalla Sezione giudici del *Consiliul Superior al Magistraturii* attraverso il regolamento sia in armonia o in contrasto con i requisiti stabiliti nella giurisprudenza<sup>69</sup>.

La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte di appello di Romania il 16 febbraio 2021 e registrata il 6 aprile dello stesso anno, verte sulla validità di un regolamento nazionale che modifica la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore in Romania<sup>70</sup>. Essa è stata depositata nel contesto di una controversia dinanzi al tribunale rumeno e la questione in oggetto si è aggiunta a una serie di rinvii pregiudiziali concernenti all'indipendenza dei giudici in Romania, ricevuti dalla Corte di giustizia. Quest'ultima il 18 maggio 2021 ha emesso le sentenze dei primi sei casi derivanti dalle giurisdizioni della Romania, che hanno come elemento comune il rispetto dello Stato di diritto<sup>71</sup>.

Nella domanda pregiudiziale, il giudice del rinvio richiede se la riforma sia compatibile con il principio di indipendenza dei giudici sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dall'art. 19, paragrafo 1, comma 2, TUE, nonché dall'art. 2 TUE e con la decisione 2006/928/CE<sup>72</sup>.

In particolare, la Corte d'appello di Ploiești richiede, in *primis*, se l'MCV, istituito in conformità alla decisione 2006/928/CE della Commissione europea, debba essere considerato un atto compiuto dall'Unione e debba essere sottoposto all'interpretazione della Corte di giustizia dell'UE; è altresì da verificare se il suo carattere, contenuto e portata temporale gravino nel Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'UE e,

---

<sup>69</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 17.

<sup>70</sup> Ivi, punto 2.

<sup>71</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19.

<sup>72</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 4.

per ultimo, bisogna stabilire se i requisiti indicati nelle relazioni elaborate nell'ambito dell'MCV siano vincolanti per la Romania<sup>73</sup>.

In secondo luogo, viene richiesto se il principio dell'indipendenza dei giudici ai sensi dell'art. 19, par. 1, comma 2, TUE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione art. 2 del TUE, possa essere interpretato nel senso che si estende anche ai procedimenti concernenti la promozione dei giudici in carica. Inoltre, la questione sottesa è se il principio di promozione dei giudici risulti compromesso mediante l'istituzione di promozione basata esclusivamente su una valutazione sommaria dell'attività e della condotta istituita da una commissione composta dal presidente dell'organo giudiziario e da giudici di quest'ultimo. Sempre in riferimento a suddetto principio richiede se risulti compromesso nel caso in cui la Romania non rispetti la prevedibilità e la certezza giuridica del diritto dell'UE, accettando l'MCV e le sue relazioni, conformandosi ad esse per più di dieci anni per poi modificare senza preavviso la procedura di promozione dei giudici di grado inferiore, contravvenendo alle raccomandazioni dell'MCV<sup>74</sup>.

## 2.1 I fatti

Il 17 settembre 2019 la Sezione giudici del *Consiliul Superior al Magistraturii* ha approvato un regolamento nazionale volto a modificare il procedimento riguardante la promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore in Romania<sup>75</sup>.

Il 12 novembre 2019 i ricorrenti, ovvero l'*Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* (associazione "Forum dei giudici della Romania) hanno richiesto l'annullamento parziale della decisione n. 1348 presso la Corte d'appello di Romania, giudice di rinvio della causa<sup>76</sup>. In particolare, hanno richiesto l'annullamento della parte in cui la decisione apporta modifiche sul procedimento di promozione dei giudici verso tribunali superiori e Corti d'appello. Tale modifica consiste nel sostituire le prove scritte precedenti con una valutazione dell'attività e della condotta dei candidati nei loro ultimi tre anni di servizio<sup>77</sup>.

Secondo i ricorrenti nel procedimento principale, la modifica rappresenterebbe una deviazione del principio di promozione in base alla meritocrazia poiché si affida a valutazioni discrezionali e soggettive anziché ad una valutazione oggettiva dei meriti professionali<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> Ivi, punto 15.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 7 settembre 2023, causa C-216/21, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 21.

<sup>76</sup> Ivi, punto 35.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Ivi, punto 36.

In altre parole, la modifica introdotta potrebbe non riflettere in modo accurato le capacità e il merito dei candidati, compromettendo così l'integrità del processo di promozione dei giudici.

I ricorrenti affermano che il regolamento approvato attribuisce un potere eccessivo ai presidenti della Corte d'appello dal momento in cui la commissione giudicatrice a cui è affidato il compito di dirigere il procedimento di promozione è costituita dal presidente della Corte d'appello e da altri membri a essa correlati, la cui nomina si basa su proposta del consiglio direttivo della Corte d'appello stessa<sup>79</sup>.

Di fatto, i membri della commissione giudicatrice hanno il compito di esprimersi sui ricorsi contro le sentenze emanate dai candidati in veste di giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore e sono, altresì, responsabili di condurre valutazioni periodiche delle *performance* professionali dei candidati che, in caso di promozione, assumeranno la carica di giudici presso le Corti d'appello<sup>80</sup>.

Inoltre, secondo quanto sostenuto dai ricorrenti nel procedimento principale, le modifiche introdotte dal regolamento adottato dal resistente, ovvero la Sezione giudici del *Consiliul Superior al Magistraturii*, potrebbero generare dinamiche di sottomissione gerarchica tra i membri delle Corti d'appello poiché i candidati, al fine di ottenere la promozione potrebbero sentirsi incentivati nel mostrare un atteggiamento di sottomissione nei confronti del presidente e degli altri membri delle Corti che fungono da commissioni giudicatrici<sup>81</sup>.

Nell'esitare sulla compatibilità con il diritto UE del regolamento relativo alla riforma della procedura della promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore nello Stato rumeno, la Corte di appello di *Ploiești* ha disposto di sospendere il suddetto regolamento e di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali analizzate nel paragrafo precedente<sup>82</sup>.

## 2.2 Il contesto normativo: il diritto nazionale rumeno e il diritto dell'Unione europea

Il contesto normativo su cui si fonda la sentenza della Corte di giustizia relativa alla causa C-216/21 fa riferimento sia al diritto nazionale rumeno, sia al diritto dell'UE.

In relazione al diritto dell'UE, la domanda pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 19 TUE, par. 1, dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e degli articoli 1,2 della decisione 2006/928/CE della Commissione che istituisce l'MCV<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 12.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ivi*, punto 14.

<sup>82</sup> *Ivi*, punto 15.

<sup>83</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 1.

Procedendo per ordine, l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE stabilisce che “[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione”<sup>84</sup>. Mentre, l'art. 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell’UE intitolato “Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale” afferma che “[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge [...]”<sup>85</sup>.

In riferimento alla decisione 2006/628, l'art. 1 prevede che

“[o]gni 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.

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”<sup>86</sup>.

L’art. 2 della suddetta decisione stabilisce che

“[l]a Commissione trasmette 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.

La Commissione riferisce nuovamente al Parlamento europeo e al Consiglio in funzione dell’evoluzione della situazione e almeno ogni sei mesi”<sup>87</sup>.

I parametri di riferimento a cui si riferisce l’art. 1 della decisione 2006/928 si trovano nell’allegato della medesima decisione e corrispondono alla garanzia di una maggiore trasparenza ed efficienza per ciò che concerne i procedimenti giudiziari, tramite il potenziamento della capacità e alla responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Inoltre, la Romania è tenuta a riferire relativamente all’impatto dei nuovi codici di procedura e penale ed eseguire gli adeguati controlli in merito<sup>88</sup>.

Proseguendo con l’analisi del diritto nazionale rumeno, le leggi che troviamo sia nella sentenza della Corte di giustizia sia nelle conclusioni dell’Avvocato generale Nicholas Emiliou sono le seguenti: la legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri del 28 giugno 2004 e la legge n. 242/2018, volta a modificare la prima<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> Trattato sull’ Unione europea del 13 dicembre 2007, art. 19, paragrafo 1, comma 2.

<sup>85</sup> Carta dei diritti fondamentali dell’UE, del 7 dicembre 2000, art. 47.

<sup>86</sup> Decisione della Commissione del 13 dicembre 2006, C (2006) 6569, *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* e decisione della Commissione del 13 dicembre 2006, art. 1.

<sup>87</sup> Ivi, art. 2.

<sup>88</sup> Ivi, Allegato.

<sup>89</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 11.

Innanzitutto, l'art. 43 della legge n. 303/2004 spiega come avveniva il procedimento della promozione dei giudici e dei pubblici ministeri. Questa doveva avvenire solo ed esclusivamente attraverso concorsi nazionali, circoscritti al numero di posizioni aperte presso i tribunali superiori e le Corti d'appello o, se previsto, le procure. Inoltre, il concorso veniva organizzato ogni anno o qualora fosse necessario, dal Consiglio superiore della magistratura gestito dall'Istituto nazionale della magistratura<sup>90</sup>. Per quanto concerne le prove che costituiscono il concorso, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della medesima legge “[i]l concorso di promozione è costituito da prove scritte a carattere teorico e pratico”<sup>91</sup>; al par. 2 vengono esplicitate le materie relative al concorso e infine, al par. 3 veniva disposto che la procedura di svolgimento del concorso fa riferimento al regolamento relativo all'organizzazione e allo svolgimento del concorso di promozione dei giudici e dei pubblici ministeri<sup>92</sup>. Dalla legge n. 303/2004 si può dedurre che la procedura relativa alla promozione dei giudici agli organi giurisdizionali superiori si basava su valutazioni oggettive. Per quanto concerne la seconda legge nazionale rumena, la legge n. 242/2018, ha modificato gli articoli da 43 a 46 della legge n. 303/2004<sup>93</sup>. La parte su cui si pone maggiormente l'attenzione ai fini dell'analisi è la modifica dell'art. 46 della legge n. 303/2004. Gli articoli 46<sup>1</sup> e 46<sup>3</sup> stabiliscono che

“[...] i giudici e i pubblici ministeri possono essere promossi esclusivamente mediante concorsi organizzati a livello nazionale, nell'ambito dei quali il rendimento professionale dei candidati e la loro condotta nei tre anni precedenti alla procedura di promozione sono oggetto di valutazione”<sup>94</sup>.

Inoltre, il 17 settembre 2019 la Sezione dei giudici del Consiglio superiore della magistratura, ha adottato il regolamento relativo all'organizzazione e allo svolgimento del concorso di promozione dei giudici<sup>95</sup>. Esso prevede due fasi di promozione: la prima fase consente di essere promossi “in loco” e di conseguenza a un grado professionale superiore; essa si basa su un concorso scritto diretto a valutare le conoscenze teoriche e pratiche del candidato. Mentre, la seconda fase, denominata “promozione effettiva”, consente ai candidati che hanno superato la prima fase di essere assegnati effettivamente ad un organo giurisdizionale superiore<sup>96</sup>. La suddetta fase si basa su una prova di valutazione dell'attività e della condotta dei candidati relativa agli ultimi tre anni di attività ed è effettuata da una commissione composta dal presidente della Corte d'appello interessata e da quattro dei suoi membri, designati su proposta

---

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Ivi, punto 12.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Ivi, punto 13.

<sup>94</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 9.

<sup>95</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 22.

<sup>96</sup> Ivi, punto 24.



del consiglio direttivo della stessa Corte d'appello<sup>97</sup>. Più precisamente, quest'ultima fase si basa su tre criteri: il primo concerne la capacità di analisi e di sintesi e la coerenza espressiva; il secondo riguarda la chiarezza e la logica delle argomentazioni insieme all'analisi ponderata delle questioni e delle difese avanzate dalle parti coinvolte, il rispetto della giurisprudenza dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e delle Corti d'appello; il terzo criterio si basa sul rispetto dei termini ragionevoli per la gestione delle cause e la stesura delle decisioni<sup>98</sup>. La valutazione della condotta è valutata dalla commissione sulla base di due parametri: innanzitutto si considera l'appropriatezza dell'atteggiamento nei confronti dei singoli e in *secundis* si osserva la capacità di collaborazione con gli altri membri del collegio giudicante<sup>99</sup>. La valutazione della condotta dei candidati si fonda sull'analisi delle registrazioni delle udienze nelle quali il candidato ha presieduto il collegio giudicante ed è integrata dal giudizio espresso dalla sezione e/o dall'organo giurisdizionale in cui egli ha svolto le proprie funzioni<sup>100</sup>. Infine, la commissione giudicatrice ha l'onere di redigere un progetto di relazione motivato che indica i voti attribuiti ai tre criteri di valutazione dell'attività e ai due criteri relativi alla condotta<sup>101</sup>. Di conseguenza la seconda fase è quella che si sostituisce alle precedenti prove scritte menzionate nella legge n. 303/2004 con una valutazione dell'attività e della condotta dei candidati e che, secondo i ricorrenti, renderebbe il procedimento di promozione soggettivo e discrezionale.

È proprio il regolamento in questione che è controverso e per cui il giudice di rinvio richiede se esso è compatibile con le disposizioni del diritto dell'UE.

### 2.3 La competenza della Corte sulle questioni pregiudiziali

Come evidenziato nel paragrafo 2.1, il giudice del rinvio, sospende il giudizio richiesto dalla Corte d'appello di Ploiești per sottoporre la questione alla Corte di giustizia, chiedendo di pronunciarsi nel quadro della legittimità del regolamento relativo alla promozione dei giudici adottato dal Consiglio superiore della magistratura rumeno.

Il convenuto ritiene che le questioni pregiudiziali rivolte dal giudice di rinvio alla Corte di giustizia siano irricevibili.

A questo proposito, il Consiglio superiore della magistratura sostiene che attraverso le questioni pregiudiziali il giudice del rinvio non richiede l'interpretazione del diritto dell'UE ma di pronunciarsi sulla legittimità, per il quale la Corte non avrebbe competenza<sup>102</sup>. D'altra parte, il governo polacco argomenta che tali questioni riguardano il settore dell'organizzazione della giustizia, un ambito in cui l'UE non detiene alcuna competenza.

---

<sup>97</sup> Ivi, punto 25.

<sup>98</sup> Ivi, punto 26.

<sup>99</sup> Ivi, punto 30.

<sup>100</sup> Ivi, punto 31.

<sup>101</sup> Ivi, punto 33.

<sup>102</sup> Ivi, punto 41.

In risposta alle dichiarazioni sostenute dal Consiglio superiore della magistratura rumeno e del governo polacco, la Corte afferma che la domanda pregiudiziale è correlata all'interpretazione del diritto UE che concerne sia disposizioni di diritto primario quali l'art. 2 in combinato con l'art. 19, par. 1, secondo comma, l'art. 267 TFUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, o di diritto derivato come la decisione 2006/928<sup>103</sup>. Inoltre, le argomentazioni del governo polacco risultano infondate in quanto la Corte è competente riguardo l'interpretazione delle disposizioni fondamentali del diritto dell'UE ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>104</sup>.

In riferimento alla prima e seconda questione, il Consiglio superiore della magistratura sostiene che esse sono irricevibili poiché le risposte emergono direttamente dalla giurisprudenza della Corte<sup>105</sup>. Secondo la Corte, nonostante l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione sarebbe così chiara da escludere ogni ragionevole dubbio, è importante notare che anche se una tale circostanza potrebbe portare la Corte a emettere un'ordinanza, ai sensi dell'art. 99 del regolamento di procedura, la medesima non rende irricevibile la questione sollevata dal giudice di rinvio<sup>106</sup>.

In secondo luogo, il Consiglio superiore della magistratura contesta la ricevibilità della terza e quarta questione poiché l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non è correlata con la realtà effettiva della controversia oggetto del procedimento principale. In particolare, la terza questione sembra derivare da un'interpretazione erronea della procedura di promozione dei giudici e per quanto concerne la quarta questione, la procedura oggetto del procedimento principale non contravviene alle raccomandazioni della Commissione nelle relazioni appartenenti all'ambito del MCV<sup>107</sup>. Riguardo alla ricevibilità della terza e quarta questione, in conformità con una consolidata giurisprudenza della Corte, quest'ultima può rifiutarsi di pronunciarsi su una questione pregiudiziale proposta dal giudice nazionale solo quando risulta palese che l'interpretazione richiesta non abbia alcun legame con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento, qualora si tratti di un'ipotesi o qualora la Corte non sia in possesso degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere<sup>108</sup>. In questo caso, dal momento in cui i dubbi vertono sulla compatibilità del procedimento della promozione dei giudici con il requisito d'indipendenza della magistratura derivante dall'art. 19, par. 1, TUE, dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla decisione 2006/928, il giudice richiede alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione dei medesimi. Di conseguenza, sussiste un collegamento con la realtà effettiva della controversia<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Ivi, punto 43.

<sup>104</sup> Ivi, punto 44.

<sup>105</sup> Ivi, punto 47.

<sup>106</sup> Ivi, punto 49.

<sup>107</sup> Ivi, punto 48.

<sup>108</sup> Ivi, punto 51.

<sup>109</sup> Ivi, punto 52.

Per quanto riguarda la ricevibilità delle questioni pregiudiziali, la Corte sostiene che esse sono parimenti ricevibili e quindi, le obiezioni del Consiglio superiore della magistratura e del governo polacco vengono respinte.

### 2.3.1 Le questioni relative alla decisione 2006/928 della Commissione

Riprendendo il paragrafo 2.1, nella prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede se la decisione 2006/928 rappresenti un atto adottato da un'istituzione dell'UE, suscettibile di essere interpretato dalla Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE e se, in relazione alla sua natura giuridica, il contenuto e gli effetti nel tempo, ricada nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione. Infine, se i requisiti delineati nelle relazioni redatte dalla Commissione nel quadro dell'MCV abbiano carattere vincolante per la Romania<sup>110</sup>.

Durante i negoziati che hanno portato all'adesione della Romania all'UE nel 2007, emersero una serie di preoccupazioni in merito alle gravi lacune del sistema giudiziario e della lotta contro la corruzione nello Stato in questione. Per affrontare le lacune, la Commissione, in conformità con gli art. 37 e 38 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e Romania, ha adottato la decisione 2006/928. Tale decisione, era volta a sottolineare l'importanza dello Stato di diritto come prerequisito essenziale per l'adesione di uno Stato all'UE “[I]l Unione europea è fondata sullo Stato di diritto, un principio comune a tutti gli Stati membri”<sup>111</sup>. Inoltre, ribadiva la necessità per tutti gli Stati membri di istituire “[...] un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, dotato di mezzi sufficienti, tra l'altro, per contrastare la corruzione”<sup>112</sup>.

Al fine dell'analisi della causa C-216/21 è utile ricordare che non si tratta del primo caso in cui il giudice del rinvio richiede delucidazioni concernenti l'MCV, ma si aggiunge a numerosi rinvii pregiudiziali relativi allo Stato di diritto e, specificatamente, all'indipendenza giudiziaria. Infatti, la risposta alla prima questione emerge dalla precedente giurisprudenza della Corte e dalle seguenti cause: C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19<sup>113</sup>.

A questo proposito nelle conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek del 23 settembre 2020 al punto 2, egli afferma che in tutte le cause presenti vengono posti due quesiti comuni: il primo concerne la natura giuridica e gli effetti del MCV e il secondo se le raccomandazioni contenute nelle relazioni del medesimo siano vincolanti per la Romania<sup>114</sup>. Inoltre, riguardo alle questioni relative all'MCV l'Avvocato generale Bobek sostiene che

---

<sup>110</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 54.

<sup>111</sup> Decisione 2006/928, considerando n. 1.

<sup>112</sup> Ivi, considerando n. 3.

<sup>113</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 55.

<sup>114</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19, punto 1- 2.

“[...] 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.<sup>115</sup>”

La decisione 2006/928 è stata adottata in base all'art. 37 e all'art. 38 dell'atto di adesione e di conseguenza sia la decisione, sia le relazioni adottate dalla Commissione sulla medesima sono soggette all'interpretazione della Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE, il quale 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”<sup>116</sup>. Per tutti gli atti delle istituzioni UE, significa che non è rilevante se gli atti abbiano effetti vincolanti o no. Di conseguenza, l'Avvocato generale Bobek conferma che la decisione sull'MCV e le relazioni adottate dalla Commissione costituiscono atti adottati dalle istituzioni dell'UE e pertanto possono essere suscettibili di interpretazione da parte della Corte di giustizia<sup>117</sup>.

In secondo luogo, nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19, viene richiesto se il contenuto, la natura e la durata nel tempo dell'MCV siano oggetto di applicazione del trattato di adesione<sup>118</sup>. Il quesito posto è identico a quello richiesto dal giudice di rinvio nella causa C-216/21.

Riguardo alla questione sopracitata, l'Avvocato generale Bobek afferma che non emergono ragioni apparenti che giustifichino perché l'MCV non avrebbe potuto essere adottato in conformità al Trattato di adesione e all'atto relativo all'adesione della Romania e Bulgaria<sup>119</sup>. Per quanto concerne la sua base giuridica formale, l'MCV è stato adottato come misura di salvaguardia in virtù degli art. 37 e 38 dell'atto di adesione<sup>120</sup>. Inoltre, riguardo al contenuto delle misure che possono adottate in base ai due articoli menzionati, queste disposizioni conferiscono alla Commissione il potere di adottare misure adeguate in due situazioni specifiche. In particolare,

“[l]’ articolo 37 dell'atto di adesione autorizza la Commissione ad adottare misure appropriate in caso di rischio imminente di pregiudizio al funzionamento del mercato interno dovuto al mancato rispetto, da parte della Romania, degli impegni che ha preso. L'articolo 38 dell'atto di adesione autorizza la Commissione ad adottare misure appropriate in caso di rischio imminente di carenze gravi in Romania nel recepimento, nell'attuazione o nell'applicazione di atti adottati a norma del titolo VI del trattato UE o di atti adottati a norma del titolo IV del trattato CE”<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Ivi, punto 124.

<sup>116</sup> Ivi, punto 126.

<sup>117</sup> Ivi, punto 127.

<sup>118</sup> Ivi, punto 128.

<sup>119</sup> Ivi, punto 129.

<sup>120</sup> Ivi, punto 130.

<sup>121</sup> Decisione 2006/928, considerando n. 5.

Di conseguenza, nonostante possano essere adottate misure di applicazione più restrittive, in conformità con gli articoli 37 e 38 dell'atto di adesione, non viene esclusa la possibilità di adottare misure meno drastiche, come l'MCV<sup>122</sup>. Proseguendo con l'analisi della durata dell'MCV, l'Avvocato generale commenta con tre osservazioni. In primo luogo, la decisione è stata adottata diversi giorni prima dell'adesione sulle basi della relazione della Commissione del 26 settembre 2006; in secondo luogo, le misure stabilite sono state mantenute per un periodo superiore ai tre anni poiché si è constatata la persistenza di gravi carenze che avevano condotto all'adozione dell'MCV; in terzo luogo, al considerando 9 della decisione si afferma che la medesima sarebbe stata abrogata qualora tutti i parametri di riferimento sarebbero stati soddisfatti<sup>123</sup>.

Per ultimo, l'Avvocato generale fa riferimento agli effetti giuridici dell'MCV e afferma che è una decisione in conformità all'art. 288 TFUE e di conseguenza obbligatoria in tutti i suoi elementi per i loro destinatari, ovvero gli Stati membri<sup>124</sup>. Mentre, per quanto riguarda gli obblighi giuridici imposti alla Romania, nell'art. 1 della decisione viene esplicitato l'obbligo di riferire alla Commissione sui progressi compiuti nel quadro dei parametri di riferimento. Nella pratica, si intende che non solo la Romania deve riferire, ma deve compiere degli sforzi per raggiungere gli obiettivi definiti nell'allegato in cui vengono elencati detti parametri<sup>125</sup>.

In definitiva, entrambi le questioni sottoposte dai giudici di rinvio alla Corte rientrano nella decisione sull'MCV. Da questo presupposto si può dedurre che la Corte ha competenza a pronunciarsi ai sensi dell'art. 267 TFUE e il diritto UE è applicabile.

Riprendendo l'analisi della causa C-216/21, la risposta alla prima questione pregiudiziale emerge proprio dalla giurisprudenza della Corte relativa alle cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

A questo proposito, nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Emiliou dichiara che la decisione 2006/928 costituisce un atto adottato da un'istituzione dell'UE, ragion per cui può essere interpretato dalla Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>126</sup>. La stessa decisione, per quanto riguarda la sua natura giuridica, il suo contenuto e gli effetti nel tempo, rientra nell'ambito del Trattato di adesione mentre i parametri di riferimento presenti nell'allegato sono volti al rispetto dello Stato di diritto, valore comune agli Stati membri sancito all'art. 2 TUE e hanno carattere vincolante per la Romania.

2.3.2 Applicabilità dell'articolo 19 paragrafo 1, comma 2 del TUE, in combinato con l'articolo 2 TUE e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il principio dell'indipendenza dei giudici.

---

<sup>122</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19, punto 137.

<sup>123</sup> Ivi, punto 140.

<sup>124</sup> Ivi, punto 145.

<sup>125</sup> Ivi, punto 147-149.

<sup>126</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 56.

La domanda pregiudiziale, come visto nel paragrafo 2.1, non verte solo sull'interpretazione della decisione 2006/928, ma anche sull'interpretazione dell'art. 19, par. 1, comma 2 del TUE, in combinato con l'art. 2 TUE e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

In particolare, il giudice del rinvio nella causa 216/21 chiede se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che una normativa nazionale riguardante il procedimento della promozione dei giudici deve garantire il rispetto del principio di indipendenza dei giudici<sup>127</sup>.

Innanzitutto, è bene ricordare che il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva negli ultimi anni ha subito una rapida evoluzione dovuta alla diminuzione dell'adesione ai valori fondamentali dell'UE da parte di alcuni Stati membri. Questo ha portato la Corte di giustizia a trasformare l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE come criterio fondamentale in grado di valutare il rispetto della tutela giurisdizionale effettiva, sottolineando l'importanza del sistema giudiziario indipendente stabilito in conformità con la legge negli Stati membri<sup>128</sup>.

La nuova interpretazione della disposizione da parte della Corte è stata introdotta nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* per poi consolidarsi nelle sentenze successive. Nella sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, in primo luogo la Corte sottolinea che per ciò che concerne l'ambito di applicazione materiale dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, la medesima intende i settori disciplinati dal diritto dell'UE, a prescindere dal fatto che gli Stati membri attuino il diritto dell'UE, in conformità con l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali UE<sup>129</sup>. Inoltre, viene evidenziato che l'UE è un'unione che si basa sullo Stato di diritto in cui le parti “[...] hanno il diritto di contestare davanti ai tribunali la legalità di qualsiasi decisione o altra misura nazionale relativa all'applicazione nei confronti di un atto dell'UE”<sup>130</sup>.

In relazione all'art. 19, par.1, comma 2 TUE, nella medesima sentenza viene affermato che

“[l']articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali [...]”<sup>131</sup>.

Per l'onere di garantire il controllo giurisdizionale si intende che i giudici nazionali, in collaborazione con la Corte svolgono una funzione congiunta assegnata loro al fine di assicurare il rispetto del diritto UE nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, in conformità con il principio di leale collaborazione sancito all'art. 4 TUE<sup>132</sup>. Inoltre, l'esistenza di una tutela

---

<sup>127</sup> Ivi, punto 57.

<sup>128</sup> LELOUP (2023: 995).

<sup>129</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 29.

<sup>130</sup> Ivi, punto 31.

<sup>131</sup> Ivi, punto 32.

<sup>132</sup> Ivi, punto 33-34.

giurisdizionale effettiva volta a garantire il rispetto del diritto UE è una componente dello Stato di diritto. Pertanto, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che gli organi che costituiscono una forma di giurisdizione all'interno dei propri sistemi di rimedi giurisdizionali, ai sensi del diritto dell'UE, rispettino gli standard necessari per garantire la componente dello Stato di diritto<sup>133</sup>.

Il risultato più significativo della causa *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* è l'interpretazione della Corte dell'art. 19, par. 1, comma 2 TUE da cui ha ricavato un obbligo generale per ogni Stato membro, non solo di garantire, ma anche di mantenere l'indipendenza dei propri organi giurisdizionali e inoltre, fornisce alla Corte il potere di condurre una valutazione astratta del sistema giudiziario nazionale. In definitiva, la Corte dalla sentenza menzionata, si trova ad affrontare domande pregiudiziali che riguardano più chiaramente il modo in cui l'intero sistema giudiziario opera, come per esempio gli organi disciplinari o gli organi coinvolti nel processo di nomina<sup>134</sup>.

Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Emiliou, riguardo alle disposizioni del diritto UE e precisamente l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE, l'art. 47 della Carta e l'art. 2 TUE, dichiara che vi è un nesso che risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte. A questo proposito dichiara che

“[...] la Corte ha statuito che il requisito dell'indipendenza degli organi giurisdizionali costituisce un aspetto essenziale sia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE), sia del diritto fondamentale a un equo processo (articolo 47, secondo comma della Carta), che riveste importanza cardinale quale garanzia, inter alia, della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto [...]”<sup>135</sup>

Sebbene il contenuto dell'art. 19, par. 1, comma 2, TUE e dell'art. 47 della Carta nella sostanza sia lo stesso, le basi giuridiche e le loro funzioni sono differenti e pertanto, la modalità di esame che la Corte deve svolgere può differire<sup>136</sup>. Alla luce di queste affermazioni, la differenza nella portata e nella funzione delle disposizioni evidenzia la presenza di due tipologie di cause che possono essere sottoposte alla Corte in merito alla conformità delle normative nazionali con il principio di indipendenza dei giudici. Se il principio di indipendenza viene sollevato da un singolo come questione incidentale, il medesimo principio viene analizzato ai sensi dell'art. 47 della Carta mentre se riguardano la compatibilità “in astratto” di strumenti legislativi o elementi strutturali adottati dagli Stati membri e non sono correlati ad uno specifico caso, allora si ricorre all'art. 19, par. 1, comma 2, TUE<sup>137</sup>. Nella causa in questione risulta che i ricorrenti nel procedimento principale chiedono una valutazione “in astratto” della compatibilità della riforma con il principio

---

<sup>133</sup> Ivi, punto 37.

<sup>134</sup> LELOUP (2023: 997).

<sup>135</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 26.

<sup>136</sup> Ivi, punto 27.

<sup>137</sup> Ivi, punto 30.

dell'indipendenza dei giudici. Tuttavia, partendo dal presupposto che la questione riguarda il comportamento di uno Stato membro nel quale attua i propri obblighi in conformità con il diritto dell'UE, sopraggiunge l'applicazione della Carta<sup>138</sup>. L'Avvocato generale Emiliou, infine, sottolineando l'opinione dell'Avvocato generale Bobek, afferma che la Corte può attingere alle disposizioni della Carta, che hanno lo stesso valore dei Trattati, come criteri per valutare la compatibilità dell'attuazione dei requisiti del diritto UE da parte della Romania<sup>139</sup>. Alla luce della giurisprudenza citata, è chiaro che l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE debba essere interpretato in combinato con l'art. 47 della Carta e l'art. 2 del TUE.

Infine, la Corte di giustizia nella sentenza relativa alla causa C-216/21, allineandosi alla giurisprudenza della Corte precedente e quindi quella riguardante dalla causa C-64/21 in poi, riprendendo il punto 32 di quest'ultima, afferma in primo luogo che nonostante la responsabilità dell'organizzazione del sistema giudiziario ricada sulla competenza degli Stati membri, essi sono tenuti, nell'esercizio delle loro competenze, a adempiere agli obblighi derivanti dal diritto UE<sup>140</sup>. In secondo luogo, la Corte afferma che la salvaguardia dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'organo giurisdizionale, volto ad assicurare la tutela giurisdizionale effettiva, ha una particolare rilevanza, in conformità con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. La salvaguardia dei requisiti di indipendenza e imparzialità conformi al diritto UE, presuppongono l'adozione di disposizioni specifiche correlate alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni e le circostanze di astensione, ricusazione e revoca dei suoi membri che devono essere concepite in modo tale da dissipare qualsiasi ragionevole dubbio di impermeabilità di tale organo<sup>141</sup>.

A questo proposito l'Avvocato generale Emiliou sostiene che in base alla giurisprudenza precedente da lui menzionata, il principio di indipendenza dei giudici si applica anche alle procedure di promozione dei giudici e precisamente stabilisce che

“[...] le procedure di promozione tra i diversi livelli dell'ordinamento giudiziario riguardano, precisamente, le modalità in cui i giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore sono selezionati per essere nominati o distaccati presso organi giurisdizionali di grado superiore [...]”<sup>142</sup>

In definitiva, egli ritiene che l'art. 47 della Carta e l'art. 19 par. 1, comma 2, TUE in combinato con l'art. 2 TUE, debbano essere interpretati nel senso che il principio di indipendenza dei giudici si applica alle procedure di promozione dei giudici.

---

<sup>138</sup> Ivi, punto 31.

<sup>139</sup> Ivi, punto 32.

<sup>140</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 58.

<sup>141</sup> Ivi, punto 63.

<sup>142</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 46.



## CAPITOLO 3 – LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

### 3.1 Le conclusioni dell'Avvocato generale

#### 3.1.1 La riforma instaurata in Romania viola il principio di indipendenza dei giudici?

Nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente abbiamo chiarito che il principio di indipendenza dei giudici si applica alle procedure di promozione dei giudici, ai sensi dell'art. 47 della Carta e l'art. 19 par. 1, comma 2 TUE.

La questione che andremo ad affrontare è stabilire se la riforma instaurata in Romania violi il principio di indipendenza dei giudici. Per rispondere alla siffatta domanda l'Avvocato generale Emiliou nelle sue conclusioni formula tre osservazioni preliminari<sup>143</sup>.

Innanzitutto, ricorda che la terza e quarta questione sono ricevibili, poiché godono di una presunzione di rilevanza, come sottolineato nella sentenza Euro Box Promotion e a. e la giurisprudenza ivi citata, in cui la Corte stabilisce che la medesima può decidere di non pronunciarsi su una questione pregiudiziale allorché l'interpretazione del diritto UE non sia correlata con l'effettività o l'oggetto della controversia, si tratti di un'ipotesi o la Corte non detenga gli elementi di fatto o diritto necessari per rispondere alla questione<sup>144</sup>.

In secondo luogo, specifica che nonostante il giudice del rinvio richieda una "valutazione astratta" sulla compatibilità del regolamento, come evidenziato dall'Avvocato generale Bobek<sup>145</sup>, è indispensabile che vengano presentate alla Corte prove persuasive che dimostrino in modo concreto come una particolare procedura possa effettivamente compromettere il principio di indipendenza dei giudici. A questo proposito, la percezione dell'organo come "indipendente" è un elemento chiave in quanto è fondamentale la fiducia che i giudici ispirano in una società democratica<sup>146</sup>.

Nell'ultima osservazione l'Avvocato generale rammenta che spetta al giudice nazionale pronunciarsi sull'esistenza di un problema concernente l'indipendenza dei giudici in Romania e in tal contesto, la Corte può solamente interpretare il diritto UE e fornire al giudice del rinvio gli elementi di interpretazione utili al fine di individuare l'esistenza di un problema<sup>147</sup>.

Come abbiamo visto, nel procedimento principale viene contestata la seconda fase della procedura di promozione dei giudici in funzione presso gli organi giurisdizionali di grado inferiore istituita dal regolamento adottato dal

---

<sup>143</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 50.

<sup>144</sup> *Ibidem* e sentenza della Corte di giustizia, del 21 dicembre 2021, causa C-357/19, Euro Box Promotion e a., punto 139.

<sup>145</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia, del 19 novembre 2019, A.K e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), punto 127.

<sup>146</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 51-52.

<sup>147</sup> *Ivi*, punto 53.

Consiglio superiore della magistratura, in particolare la valutazione della condotta da parte della commissione giudicatrice dei candidati nei tre anni precedenti alla loro partecipazione al procedimento.

I due aspetti che risultano essere controversi sono: le modalità attraverso cui vengono designati i membri della commissione giudicatrice che partecipano alla seconda fase e la loro composizione e i criteri applicati dalla commissione giudicatrice relativi alla scelta dei candidati da promuovere.

Proseguiamo con l'analisi del primo aspetto. L'Avvocato generale, in relazione al primo aspetto sostiene che

“[...] gli elementi addotti dai ricorrenti nel procedimento principale non possono, in sé e per sé, suscitare legittimi dubbi nei singoli quanto all'impermeabilità a fattori esterni dei candidati partecipanti alla procedura di «promozione effettiva [...]»<sup>148</sup>.

L'affermazione sopracitata viene giustificata attraverso due motivazioni.

In primo luogo, sebbene la Corte abbia sottolineato con grande enfasi l'importanza del principio dell'indipendenza dei giudici, finora non ha approfondito ulteriormente la correlazione tra i rapporti di subordinazione o di controllo di organi giurisdizionali diversi, che non concernono i poteri esecutivo o legislativo, e le questioni legate al suddetto principio. Infatti, le cause concernenti l'indipendenza del potere giudiziario rispetto ad altri rami di potere si presentano con maggiore frequenza dinanzi alla Corte poiché appartengono al principio della separazione del potere e di conseguenza sono facilmente identificabili. Al contrario le cause riguardanti l'influenza esercitata da alcuni membri della magistratura su altri membri della suddetta risultano meno evidenti<sup>149</sup>.

Sotto questo profilo, nella raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 dicembre 2010 viene specificato che per indipendenza dei giudici si intende non solamente libertà da pressione esterne ma anche da indebite influenze provenienti dall'interno del sistema giudiziario, tanto da altri giudici quanto da autorità giudiziarie<sup>150</sup>.

In questa prospettiva, le questioni attinenti all'indipendenza dei giudici non si limitano a situazioni che coinvolgono altri rami del potere o entità esterne, ma possono manifestarsi all'interno del sistema giudiziario stesso. Tuttavia, il fatto che alcuni giudici esercitino il controllo sui loro omologhi non implica la presenza di un potenziale problema di indipendenza giudiziario.

In riferimento al regolamento controverso, secondo l'Avvocato generale, la commissione giudicatrice svolge diverse funzioni nei confronti dei candidati, le quali possono sicuramente influenzare il percorso professionale e la carriera degli organi giurisdizionali di grado inferiore ma ciò non è abbastanza per far emergere dei dubbi riguardanti influenze esterne dei giudici di organi

---

<sup>148</sup> Ivi, punto 59.

<sup>149</sup> Ivi, punto 61-62.

<sup>150</sup> Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, del 17 dicembre 2010, *Indipendenza, efficacia e responsabilità*, punto 22.

giurisdizionali di grado inferiore<sup>151</sup>. In aggiunta, dal momento in cui i membri delle Corti d'appello degli Stati membri sono vincolati dal principio di indipendenza dei giudici non vi è ragione per cui i medesimi non possano valutare la condotta e l'attività dei candidati.

La seconda motivazione dell'Avvocato generale riguarda la nomina dei giudici. La mera attribuzione delle decisioni riguardanti le nomine dei giudici a certe figure o gruppi rispetto ad altri non dimostra l'assenza di salvaguardia del principio di indipendenza. Per le nomine è essenziale la presenza di un soggetto responsabile, il quale può essere composto da membri del potere che sia esecutivo, legislativo o della magistratura, da una combinazione di tutti e tre o addirittura da un organo completamente diverso. In linea con la giurisprudenza precedente, ciò che riveste particolare rilevanza rispetto all'indipendenza dei giudici non è il soggetto responsabile della nomina ma i criteri che vengono applicati dall'organo incaricato di condurre la nomina, i quali devono essere più trasparenti, obiettivi e verificabili possibile e altresì se tali decisioni siano soggette alla possibilità di ricorso giurisdizionale<sup>152</sup>.

Il secondo aspetto è quello relativo ai criteri applicati dalla commissione giudicatrice. A tal riguardo l'Avvocato generale rammenta che è compito del giudice nazionale esaminare se i criteri adottati dalla commissione giudicatrice nel quadro della seconda fase del procedimento di promozione siano adeguati oppure se possano conferire un eccessivo margine di discrezionalità tale da destare dubbi concernenti l'indipendenza dei giudici. In particolare, i dubbi sono legittimi allorché i criteri applicati, in questo caso dalla commissione giudicatrice, non siano previsti dalla legge, siano ambigui o non pertinenti oppure inducano a dubitare sull'influenza esercitata da pressione esterne<sup>153</sup>.

Proseguiamo con l'analisi dei criteri utilizzati nella procedura di promozione su cui si basa il regolamento controverso.

Innanzitutto, come abbiamo osservato nel capitolo 2, nella procedura di promozione "effettiva" al fine della valutazione dell'attività dei candidati, si tiene conto di tre criteri: il primo concerne la capacità di analisi e di sintesi nonché la coerenza espressiva; il secondo fa riferimento alla chiarezza, alla logica nell'esposizione argomentativa insieme all'analisi accurata delle argomentazioni delle parti coinvolte nei processi e alla conformità alla giurisprudenza emanata dall'Alta corte di cassazione e di giustizia e dalle Corti d'appello; il terzo si attiene al rispetto di termini ragionevoli nell'istruttoria e nella redazione delle decisioni<sup>154</sup>.

Mentre, per valutare la condotta dei candidati vengono considerati due ulteriori criteri: in primo luogo, l'adeguatezza del comportamento del candidato rispetto alle parti coinvolte durante lo svolgimento delle udienze e delle attività professionali, nonché la loro abilità nella gestione di situazioni che possono emergere in aula; in secondo luogo, la capacità dei candidati di

---

<sup>151</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 64.

<sup>152</sup> Ivi, punto 66-68.

<sup>153</sup> Ivi, punto 70.

<sup>154</sup> Ivi, punto 72.

cooperazione e collaborazione con gli altri membri del collegio giudicante. I criteri si trovano nell'art. 43 e 45 del regolamento controverso rumeno; pertanto, sono previsti dalla legge e sono verificabili<sup>155</sup>.

In relazione all'oggettività dei criteri, è importante notare che la commissione giudicatrice si avvale di un metodo pertinente al fine di valutare se i primi due criteri siano rispettati o meno. A tal proposito, la commissione giudicatrice esamina un campione di dieci decisioni pronunciate dai candidati negli ultimi tre anni di servizio, selezionate causalmente attraverso l'utilizzo di un software e sulla base di criteri uniformi; prende in esame non solo un campione di udienze presiedute dal candidato ma anche le informazioni all'interno del fascicolo professionale dei candidati che vengono fornite direttamente dall'Ispettorato giudiziario rumeno.

Alla luce dei criteri descritti nel regolamento controverso, l'Avvocato generale sostiene che le fonti di informazioni e di prova sulle quali la commissione si basa per la valutazione sono numerose e diversificate, rendendo la suddetta non discrezionale ma obbiettiva<sup>156</sup>.

In aggiunta, il regolamento oggetto della controversia prevede che la commissione giudicatrice tenga conto dei pareri motivati appartenenti alla sezione di ciascun candidato durante il processo di promozione, nonché della sezione relativa alla loro specializzazione all'interno dell'organo giurisdizionale di grado superiore. Questo approccio viene considerato nella giurisprudenza precedente della Corte come un mezzo per rendere la procedura più obbiettiva. Ciononostante, affinché sia effettivamente più obbiettiva è necessario che tale organo, chiamato ad esprimere il proprio parere, sia indipendente<sup>157</sup>. È indubbio che anche il parere deve essere costituito da criteri obbiettivi, pertinenti e venga motivato.

Per ultimo, in correlazione all'obbligo di motivazione di cui si deve avvalere la commissione giudicatrice e la possibilità di contestare le decisioni da essa adottate, è da notare che una volta ultimata la procedura, alla commissione spetta l'onere di redigere una relazione dettagliata e motivata in cui indica i punteggi attribuiti sulle basi dei cinque criteri sopracitati insieme al punteggio finale di ciascun candidato. Quest'ultimo ha la possibilità di sollevare obiezioni, entro le 48 ore dalla pubblicazione, concernenti il proprio risultato<sup>158</sup>. Dopo aver analizzato tutti gli elementi e i criteri relativi al regolamento controverso l'Avvocato generale afferma che

“[...] tutti questi elementi, considerati nel loro insieme, appaiono confermare l'assenza di un rischio reale di un «indebito potere discrezionale» che susciti nei singoli legittimi dubbi quanto all'indipendenza dei giudici interessati. Spetta

---

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 73-74.

<sup>157</sup> Sentenza della Corte, del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia, causa c-629/18, punto 115-116.

<sup>158</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 76.

tuttavia al giudice del rinvio verificare se siffatta ipotesi effettivamente ricorra [...]»<sup>159</sup>.

Infine, ritiene che il principio di indipendenza dei giudici, sancito nell' art. 19, par. 1, comma 2, TUE, nell' art. 47 della Carta, in combinato con l'art. 2 TUE, non risulti violato dalla modifica della procedura per la promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore. In particolare, la seconda fase basata sulla valutazione della condotta e dell'attività dei giudici secondo i criteri della commissione giudicatrice non lede il principio di indipendenza dei giudici. Tuttavia, viene ribadito che i criteri, per essere conformi al principio di indipendenza dei giudici, devono essere obiettivi, pertinenti e verificabili; inoltre, devono offrire la possibilità di essere impugnabili in sede giurisdizionale. Le caratteristiche sopracitate hanno la funzione di evitare qualsiasi dubbio circa la totale impermeabilità dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore da pressione esterne che potrebbero minare la loro indipendenza o influenzare le loro decisioni<sup>160</sup>.

### 3.1.2 La compatibilità della riforma con la decisione 2006/928 della Commissione che istituisce l'MVC

In questo paragrafo verificheremo se la riforma instaurata dalla Romania riguardante la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali inferiori violi le disposizioni contenute nella decisione 2006/928 che istituisce l'MCV e se non vengano considerate le relazioni adottate dalla Commissione sui progressi raggiunti.

Nella decisione, l'unico obbligo posto dalla Commissione nei confronti della Romania è quello sancito all'art. 1 e per cui la Romania deve riferire sui progressi compiuti nei confronti dei parametri di riferimento ogni 31 marzo<sup>161</sup>. Pertanto, nessuna delle relazioni adottate dalla Commissione rispetto ai progressi compiuti dalla Romania ha come oggetto la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore<sup>162</sup>.

Nell'ultima relazione della Commissione nel quadro dell'MCV del 22 novembre 2022<sup>163</sup>, la suddetta, davanti alle critiche presentate da alcune associazioni di magistrati e organizzazioni della società civile nei confronti del regolamento, non ha individuato problematiche specifiche circa la sua validità.

Sulla base di questi elementi, l'Avvocato generale sostiene che

“[...] la Romania resta libera, nel contesto dell'applicazione dell'MCV, di organizzare il proprio sistema giudiziario come ritiene opportuno, purché tenga

---

<sup>159</sup> Ivi, punto 77.

<sup>160</sup> Ivi, punto 78.

<sup>161</sup> Decisione 2006/928, art. 1.

<sup>162</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 80.

<sup>163</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2022, *sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica*.

conto delle raccomandazioni formulate nelle relazioni della Commissione adottate in applicazione del meccanismo in parola e garantisca che tutte le riforme da essa adottate in tale ambito siano conformi ai parametri di riferimento dell'MCV e, in generale, agli altri requisiti del diritto dell'Unione [...]»<sup>164</sup>

Pertanto, la riforma instaurata dalla Romania tramite il regolamento non viola le disposizioni della decisione che istituisce l'MCV e le rispettive relazioni redatte dalla Commissione a tal riguardo.

### 3.2 Il giudizio della Corte di giustizia

In questo paragrafo vedremo come risponde la Corte di giustizia riguardo al regolamento controverso adottato dal Consiglio superiore della magistratura rumeno, tenendo conto sia delle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, sia della giurisprudenza precedente.

In primo luogo, la Corte di giustizia rammenta che, ai sensi dell'art. 267 TFUE, non è competente ad applicare norme del diritto UE a un caso concreto, ma le spetta solamente interpretare i Trattati e gli atti delle istituzioni UE. Ciononostante, in linea con una giurisprudenza consolidata<sup>165</sup>, può fornire gli elementi del diritto UE che possono risultare utili al giudice del rinvio nel loro giudizio finale<sup>166</sup>. In riferimento alla procedura di promozione dei giudici in Romania e al regolamento che la disciplina, la Corte in accordo con l'opinione dell'Avvocato generale Emiliou, sottolinea che la commissione giudicatrice, chiamata a valutare l'attività e la condotta dei candidati, è formata esclusivamente da giudici di organi superiori e il fatto che dei giudici valutino i loro simili nell'esercizio delle proprie funzioni non implica la violazione del principio d'indipendenza<sup>167</sup>.

Inoltre, la Corte in risposta al parere del giudice del rinvio secondo cui la nuova procedura potrebbe condurre a un eccesso di potere nelle mani di alcuni membri della commissione a discapito dei candidati, rileva che il fascicolo analizzato dalla suddetta non presenta prove tangibili che dimostrino la concentrazione di detto potere e che potrebbero tradursi nella concreta possibilità di influenzare gli esiti delle decisioni. Pertanto, è il giudice nazionale che dovrà emettere una valutazione in merito<sup>168</sup>.

In secondo luogo, la Corte analizza gli elementi sostanziali e le modalità procedurali del regolamento controverso.

Per quanto riguarda il primo aspetto rileva che la prima fase, la cd. "promozione in loco" si basa su prove scritte, teoriche e pratiche, ragion per cui essa non viene contestata dal ricorrente; mentre la seconda fase, come osservato in

---

<sup>164</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 83.

<sup>165</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, punto 201 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>166</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», YN contro Consiliul Superior al Magistraturii, punto 72.

<sup>167</sup> Ivi, punto 77.

<sup>168</sup> Ivi, punto 78-81.

precedenza, è fondata su criteri correlati al comportamento dei candidati nello svolgimento della loro professione e alle loro capacità di assicurare l'adeguato svolgimento delle udienze. Peraltro, i criteri in questione si fondano su valutazioni obbiettive e pare che siano verificabili e diversificati<sup>169</sup>.

In relazione al secondo aspetto, la Corte rammenta che quando la procedura è conclusa, la commissione stila una relazione motivata in cui vengono indicati i punteggi per ogni criterio, nonché il punteggio totale. Il candidato ha 48 ore per sollevare obiezioni circa il proprio punteggio<sup>170</sup>.

Alla luce di queste osservazioni, né gli elementi sostanziali né le modalità procedurali sembrano violare o mettere a rischio il principio di indipendenza dei giudici. Pertanto, risponde alla terza questione in maniera analoga all'Avvocato generale Emiliou<sup>171</sup>.

La Corte, composta dai giudici A. Arabadjiev, P.G. Xuereb, T. von Danwitz (relatore), A. Kumin e I. Ziemele, dall'Avvocato generale N. Emiliou e dal cancelliere A. Calot Escobar, dopo aver considerato le osservazioni delle parti formate da D. Călin e L. Zaharia per l'*Asociația Forumul Judecătorilor din România*, da M.B. Mateescu per il *Consiliul Superior al Magistraturii*, da B. Majczyna per il governo polacco e da K. Herrmann, I. Rogalski e P.J.O. Van Nuffel per la Commissione europea nonché considerate le conclusioni dell'Avvocato generale presentate il 16 febbraio 2023, ha concluso che la causa “[...] costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese [...]”<sup>172</sup>.

In definitiva, tutte le questioni sono state dichiarate ricevibili e afferma quanto segue.

La decisione della Commissione 2006/928 che istituisce l'MCV è un atto adottato da un'istituzione UE e i parametri di riferimento in allegato che mirano alla salvaguardia dello Stato di diritto hanno carattere vincolante. In tal senso, la decisione rientra nel diritto UE e la Corte è competente a pronunciarsi ai sensi dell'art. 267 TFUE. Inoltre, la suddetta deve essere interpretata nel senso che il regolamento che disciplina la promozione dei giudici non viola la decisione 2006/928<sup>173</sup>.

Per ultimo, in riferimento all'art. 19, par. 1 secondo comma, TUE in combinato con l'art. 2 TUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE, ribadisce che nessuna normativa nazionale relativa al procedimento di promozione dei giudici può violare il principio di indipendenza dei giudici sancito nelle disposizioni. Tuttavia, risulta che il regolamento in questione, non viola le suddette disposizioni.

---

<sup>169</sup> Ivi, punto 83-86.

<sup>170</sup> Ivi, punto 87.

<sup>171</sup> Ivi, punto 89 e conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 78.

<sup>172</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, YN contro *Consiliul Superior al Magistraturii*, punto 97.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

La Corte ha fornito al giudice del rinvio tutti gli elementi necessari e utili del diritto UE al fine di pronunciarsi in merito, ma non ha risolto la controversia poiché è competenza del giudice rumeno esprimersi sulla legge nazionale.



## CONCLUSIONI

Nel primo capitolo ho analizzato il concetto di Stato di diritto partendo dalla sua accezione moderna fino ad arrivare alle definizioni date dalle istituzioni dell'UE. Inoltre, sempre in riferimento al principio ho descritto le sue varie tappe e quindi la sua evoluzione attraverso il suo riconoscimento nell'ordinamento giuridico e all'interno degli Stati membri. Per ultimo, ho elencato gli strumenti adottati dall'UE nel corso degli anni per assicurare il rispetto dello Stato di diritto, partendo dall'MCV fino alla risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento 2020/2092.

Nel secondo capitolo, quello riguardante il caso vero e proprio, ho esposto i fatti accaduti in Romania che hanno portato alla nascita della causa C-216/21. In *primis*, ho analizzato le ragioni per cui la Corte di Ploiești si rivolge alla Corte di giustizia nei riguardi del regolamento controverso sulla procedura di promozione dei giudici di organi giurisdizionali inferiori, adottato dal Consiglio superiore della magistratura rumeno il 17 settembre del 2019 e le relative questioni pregiudiziali. Inoltre, ho posto l'accento sul contesto normativo attinente alla causa, analizzando sia il diritto UE sia il diritto rumeno. Il contesto normativo UE fa riferimento all'art. 19, par. 1, comma 2, TUE in combinato con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE e l'art. 2 TUE e la decisione 2006/928/CE della Commissione che istituisce l'MCV.

Nel terzo capitolo ho preso in esame sia le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, sia il giudizio della Corte di giustizia, osservando la compatibilità del diritto europeo con il diritto nazionale. Nello specifico, abbiamo notato che la Corte ha fornito al giudice del rinvio tutti gli elementi necessari e utili del diritto UE al fine di pronunciarsi in merito, ma non ha risolto la controversia poiché è competenza del giudice rumeno esprimersi sulla legge nazionale. In definitiva, il mio intento è stato quello di approfondire il concetto di Stato di diritto, ponendo l'accento sulla componente dell'accessibilità alla giustizia, fondamentale per gli Stati membri ma allo stesso tempo molto dibattuta, soprattutto nell'ultimo decennio dai Paesi orientali come Romania e Polonia. Dalle mie analisi è emerso quanto l'Unione europea si impegni nel difendere lo Stato di diritto con tutti gli elementi e i mezzi di cui dispone, attraverso atti vincolanti o no. Il caso specifico è soltanto un esempio di come la Corte rilevi lo Stato di diritto e, più precisamente l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici come principio cardine dell'UE.

## **BIBLIOGRAFIA**

LELOUP (2023), *The Untapped Potential of the Systemic Criterion in the ECJ's Case Law on Judicial Independence*, p. 995-1010, reperibile online.

MORARU, BERCEA (2022), *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national level*, volume 18, p. 82-113, reperibile online.

PECH, PERJU, PLATON, (2019), *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania: The case for an infringement action based on Article 325 TFEU*, reperibile online.

PECH (2020), *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox*, reperibile online.

PECH, KOCHENOV (2021), *Respect for the rule of law in the case law of the european court of justice*, Stocolma, reperibile online.

PECH (2022), *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, volume 14, p. 107-138, reperibile online.

SALVATORE (2023), *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato, Unione Europea*, Bruxelles.

VILLANI (2020), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, VI ed.