



Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea

Filippo Donati*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Gli impegni assunti dalla Romania in vista dell'adesione all'Unione europea. - 3. Gli effetti della decisione 2006/928. - 4. La rivendicazione della superiorità della costituzione nazionale rispetto al diritto dell'Unione europea. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Dopo il Tribunale costituzionale della Polonia¹, anche quello della Romania ha rivendicato con forza la superiorità della costituzione nazionale nei confronti del diritto dell'Unione europea, negando sostanzialmente la competenza della Corte di giustizia a decidere su questioni che attengono al rispetto, negli Stati membri, del principio di tutela giurisdizionale effettiva da parte di giudici indipendenti e imparziali sancito dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)². La Corte di giustizia,

* Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze, componente del Consiglio Superiore della Magistratura e presidente dell'European Network of Councils for the Judiciary.

¹ Il Tribunale costituzionale della Polonia, con due decisioni del 14 luglio e del 7 ottobre 2021, ha dichiarato alcune previsioni dei trattati europei incompatibili con la costituzione nazionale.

² La Corte di giustizia ha da tempo chiarito che l'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, riguarda i “settori

nella sentenza *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”* del 18 marzo 2021³, che ha confermato la sua costante giurisprudenza secondo cui gli effetti del primato del diritto dell’Unione s’impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi. In frontale contrapposizione con il giudice europeo, la Corte costituzionale rumena (*Curtea Constituțională*), con sentenza dell’8 giugno del 2021 n. 390⁴, ha tra l’altro stabilito che i giudici nazionali non possono sindacare la validità e l’efficacia di norme interne sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell’Unione laddove tali norme, come nel caso di specie, siano passate indenni dal controllo di costituzionalità.

L’attacco ai principi dello Stato di diritto ed all’indipendenza della magistratura non è dunque confinato alla Polonia e all’Ungheria, ma si sta velocemente diffondendo anche in altri Stati membri. La gravità e la delicatezza del problema, che mette in discussione la tenuta dei valori fondanti su cui si regge l’Unione europea (art. 2 TUE), rende opportuno un breve richiamo alla vicenda rumena.

2. La Romania è membro dell’Unione europea dal 1° gennaio 2007, in forza del Trattato di adesione sottoscritto il 25 aprile 2005. Nel corso dei negoziati di adesione emersero problemi strutturali nella lotta alla

disciplinati dal diritto dell’Unione”, indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta (cfr. per tutte la sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, spec. punto 29). L’art. 47 CDFUE, che ai sensi dell’art. 51 CDFUE si applica agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione, rileva ai fini dell’interpretazione dell’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (cfr. per tutte sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, spec. punto 143).

³ Sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții*. Per un commento alla sentenza cfr., tra gli altri, A. PERRELLI, *Indipendenza ed autonomia della magistratura: lezioni dalla Romania*, in *DPCE online*, n. 3, 2021, pp. 3183-3192.

⁴ *Curtea Constituțională*, sentenza 8 giugno 2021, n. 390, in *ccr.ro/wp-content/uploads/2021/10/Decizie_380_2021.pdf*. Per una sintesi in lingua inglese si veda il *Press Release*, 8 giugno 2021, in *ccr.ro*. Per un commento, cfr. D. CĂLIN, *The priority of the EU law in Romania: between reality and Fata Morgana*, in *officialblogofunio.com*, 20 September 2021.

corruzione e nel settore della giustizia⁵, tali da sollevare seri dubbi sul rispetto da parte della Romania di quei valori, sanciti dall'art. 2 TUE, che costituiscono il presupposto per l'adesione all'Unione europea e per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati⁶. Visto l'impegno del governo rumeno a superare le carenze riscontrate, la Commissione ha adottato la decisione n. 2006/928⁷, che ha fissato una serie di parametri ritenuti necessari per assicurare gli impegni presi nell'ambito dei negoziati di adesione e, per garantirne l'osservanza, ha istituito un apposito meccanismo di cooperazione e verifica. In virtù delle previsioni dell'Atto di adesione, la Commissione ha così disciplinato le modalità con cui monitorare l'evoluzione della situazione in Romania, al fine di poter sottoporre al Parlamento europeo periodici rapporti al riguardo⁸.

In una prima fase, la Romania ha effettivamente adottato riforme nella direzione auspicata dalla decisione 2006/928. A partire dal 2017, tuttavia, la maggioranza di governo ha promosso una serie di interventi normativi idonei ad incidere sull'indipendenza della magistratura. In primo luogo, il legislatore rumeno ha previsto l'istituzione di una sezione specializzata del pubblico ministero per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIRG). In secondo luogo, ha attribuito al governo il potere di nomina *ad interim* del capo dell'ispettorato giudiziario, organo competente nei procedimenti disciplinari e in quelli che riguardano la responsabilità personale dei magistrati. In terzo luogo, ha approvato una riforma che disciplina la responsabilità personale dei giudici per i danni arrecati da errore giudiziario prevedendo, tra l'altro, che l'accertamento della sussistenza di un siffatto errore faccia stato nel successivo giudizio erariale contro

⁵ Commissione europea, *Parere della Commissione del 22 febbraio 2005 sulle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania*, punto 9.

⁶ Cfr. al riguardo, di recente, sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, spec. punto 61 ss.

⁷ Decisione 2006/928/CE (*Decisione della Commissione, del 13 dicembre 2006, 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*).

⁸ Cfr. C. DALLARA, *La Romania in Europa: adesione senza integrazione? La criticità del settore giudiziario e anti-corruzione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 2010, pp. 83-112.

il magistrato responsabile dell'errore, anche laddove egli non abbia preso parte al giudizio di merito. La Commissione, nell'esercizio del potere di verifica previsto dalla decisione 2006/928, ha evidenziato forti criticità derivanti dalle previsioni sopra richiamate, auspicando una revoca o modifica delle stesse⁹.

3. L'art. 148 della Costituzione rumena offre copertura costituzionale al Trattato di adesione e al diritto dell'Unione europea, obbligando il legislatore e le autorità nazionali al rispetto delle norme ivi previste¹⁰. La Curtea Constituțională, chiamata a decidere sulla legittimità delle riforme sopra richiamate, ha ritenuto che la decisione 2006/928 non possa costituire parametro di riferimento nell'ambito del controllo di costituzionalità ai sensi dell'articolo 148 della Costituzione rumena, dal momento che tale decisione è stata adottata prima dell'adesione della Romania all'Unione e – alla data di adozione della sentenza - non era ancora stata oggetto di un'interpretazione da parte della Corte di giustizia volta a chiarire che il suo contenuto, la sua natura giuridica e la sua durata rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione¹¹.

Alcuni giudici avevano però, nel frattempo, sollevato varie questioni pregiudiziali *ex art. 267 TFUE* volte ad ottenere indicazioni, tra l'altro,

⁹ Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica*, 13 novembre 2018, COM(2018) 851 final, pp. 19 e 20.

¹⁰ L'articolo 148 della Costituzione rumena stabilisce tra l'altro che: “a seguito dell'adesione, le disposizioni dei Trattati istitutivi dell'Unione europea, nonché le altre normative comunitarie aventi valore vincolante, prevalgono sulle disposizioni contrarie della normativa nazionale, nel rispetto delle disposizioni dell'atto di adesione” (paragrafo 2) e che tale previsione si applica, “mutatis mutandis, per l'adesione agli atti di revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea” (paragrafo 3). Il paragrafo 4 dell'art. 148 stabilisce infine che “il Parlamento, il Presidente della Romania, il governo e l'autorità giudiziaria garantiscono il rispetto degli obblighi derivanti dall'atto di adesione e dalle disposizioni del paragrafo 2”.

¹¹ Sentenza del 6 marzo 2018, n. 104 richiamata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții*, cit., punto 51. Già in precedenza la Curtea Constituțională aveva respinto le censure volte a far dichiarare che la creazione della SIRG sarebbe contraria al diritto dell'Unione e, pertanto, agli obblighi derivanti dall'articolo 148 della Costituzione rumena, poiché nessun atto vincolante dell'Unione poteva essere utilmente invocato a sostegno di tali censure: cfr. la sentenza n. 33 del 23 gennaio 2018, richiamata dalla Corte di giustizia al punto 66 della sentenza *Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții*, cit..

in ordine al valore giuridico e agli effetti sul piano interno della decisione 2006/928. La Corte di giustizia, con la sentenza del 18 maggio delle 2021, ha stabilito che la decisione 2006/928, richiamata dallo stesso Trattato di adesione, è un atto dell'Unione che, ai sensi dell'art. 288, comma 4, TFUE, è pienamente vincolante in tutti i suoi elementi e impone alla Romania di rispettare i parametri di riferimento da essa enunciati. Tali parametri, ha aggiunto la Corte, "sono formulati in termini chiari e precisi e non sono accompagnati da alcuna condizione" e, pertanto, "hanno effetto diretto" ed impongono conseguentemente la disapplicazione delle leggi interne con essi contrastanti¹². La Corte ha poi richiamato la propria consolidata giurisprudenza in ordine alla necessità per gli Stati membri di garantire l'osservanza, nell'organizzazione dei rispettivi sistemi giudiziari, del principio di indipendenza e di effettività della tutela giudiziaria sancito dall'art. 19 TUE¹³.

La Corte di Lussemburgo ha quindi concluso che il diritto dell'Unione "osta a una normativa di rango costituzionale di uno Stato membro, come interpretata dal giudice costituzionale di quest'ultimo, secondo la quale un giudice di rango inferiore non è autorizzato a disapplicare, di propria iniziativa, una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928, che esso considera, alla luce di una sentenza della Corte, contraria a tale decisione o all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE"¹⁴. La Corte ha altresì ritenuto che la disciplina rumena sul SIRG, sulla nomina del capo dell'ispettorato giudiziario e sulla responsabilità personale dei giudici per errore giudiziario presenti profili di possibile violazione del principio di indipendenza degli organi giudiziari¹⁵.

¹² Cfr. sentenza *Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții*, cit., punto 249.

¹³ Sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit.

¹⁴ Cfr. sentenza *Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții*, cit., punto 252.

¹⁵ La Corte di giustizia, nella richiamata sentenza del 18 maggio 2021, ha ritenuto che l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché la decisione 2006/928 devono essere interpretati nel senso che essi ostano: (i) "a una normativa nazionale adottata dal governo di uno Stato membro, la quale consente a quest'ultimo di procedere a nomine ad interim ai posti dirigenziali dell'organo giudiziario incaricato di condurre indagini disciplinari e di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei giudici e dei procuratori, senza che sia rispettata la procedura ordinaria di nomina prevista dal diritto nazionale, qualora detta normativa sia tale da far sorgere dubbi legittimi quanto all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni del suddetto

4. La risposta della Curtea Constituțională non si è fatta attendere. Con la richiamata sentenza n. 390 del 2021, il giudice di Bucarest ha duramente replicato a quello di Lussemburgo, ribadendo l'opposta visione secondo cui è il diritto costituzionale interno a prevalere sul diritto dell'Unione europea. La Curtea Constituțională ha escluso che la decisione 2006/928 possa essere considerata come un atto dell'Unione cui i giudici interni debbano riconoscere preminenza. Il giudice rumeno ha persino sostenuto che è il principio di certezza del diritto ad imporre che tutte le questioni attinenti alla validità della legge, ivi comprese quelle in cui viene il rilievo il rispetto del diritto dell'Unione, siano risolte dalla Corte costituzionale con sentenze efficaci *erga omnes*. Sulla base di questi presupposti, la Curtea Constituțională ha ritenuto che la richiamata decisione della Corte di giustizia non possa produrre alcun effetto nel territorio della Romania. Le autorità rumene debbono quindi continuare a rispettare quelle riforme dell'ordinamento giudiziario che, secondo la Corte di giustizia, presentano profili di contrasto con il diritto dell'Unione.

È opportuno ricordare che, in Romania, l'inosservanza da parte dei giudici delle decisioni della Corte costituzionale comporta l'irrogazione di sanzioni disciplinari¹⁶. I giudici nazionali che avevano dato applicazione alla sentenza della Corte di giustizia, disapplicando le

organo come strumento di pressione sull'attività di detti giudici e procuratori o di controllo politico di tale attività “, nonché (ii) “a una normativa nazionale che prevede la creazione di una sezione specializzata del pubblico ministero la quale dispone di una competenza esclusiva e svolgere indagini sui reati commessi dai giudici e dai procuratori, senza che la creazione di una simile sezione – sia giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia e – sia accompagnata da garanzie specifiche che consentano, da un lato, di escludere qualsiasi rischio che tale sezione sia utilizzata come strumento di controllo politico dell'attività di detti giudici e procuratori che possa pregiudicare la loro indipendenza e, dall'altro, di garantire che tale competenza possa essere esercitata nei confronti di questi ultimi nel pieno rispetto dei requisiti derivanti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”. La Corte di giustizia ha altresì ritenuto che l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE ostino alla normativa rumena sulla responsabilità personale dei giudici per errore giudiziario, laddove non sussistano le garanzie necessarie per evitare che la stessa “sia utilizzata come strumento di pressione sull'attività giurisdizionale e per garantire il rispetto dei diritti della difesa del giudice interessato”.

¹⁶ Cfr. l'art. 99, lettera § della legge rumena n. 303 del 2004, recante lo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri.

leggi ritenute lesive dell'indipendenza della magistratura, sono stati sottoposti a procedimento disciplinare. Il caso di Cosmin Stancu, giudice presso la Corte d'Appello di Pitesti, è attualmente pendente dinanzi al SIRG¹⁷.

All'indomani della decisione della Curtea Constituțională, il Commissario europeo alla giustizia, Didier Reynders, ha inviato una lettera alla Corte costituzionale e al governo rumeni, ribadendo il consolidato principio della preminenza del diritto dell'Unione europea. Il Presidente della Corte costituzionale ha però seccamente risposto al Commissario, riaffermando l'opposto principio secondo cui sarebbe invece la costituzione nazionale a prevalere sul diritto europeo, da cui conseguirebbe che nessun giudice rumeno è autorizzato a disapplicare una norma interna che la Curtea Constituțională abbia ritenuto non incompatibile con la Costituzione nazionale¹⁸.

5. In una situazione come quella appena descritta, è evidente il dilemma che i giudici rumeni debbono affrontare: essere fedeli alla Costituzione, come interpretata dalla Corte costituzionale, e rinunciare alle garanzie di autonomia e indipendenza dei giudici offerte dal diritto dell'Unione europea, oppure rispettare il principio del primato del diritto dell'Unione e procedere alla disapplicazione delle leggi interne perché ritenute lesive del principio di indipendenza dei giudici sancito dall'art. 19 TFUE e 47 CDFUE, con la conseguenza di dover subire un procedimento disciplinare?

La questione è stata recentemente sottoposta alla Corte di giustizia nell'ambito di un nuovo rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* disposto dalla Corte d'appello di Craiova¹⁹. La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su una serie di quesiti, riguardanti in particolare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea sia del divieto per i giudici nazionali di esaminare la legittimità comunitaria di una disposizione nazionale passata indenne dal vaglio di costituzionalità,

¹⁷ Cfr. D. CĂLIN, *The priority of the EU law in Romania: between reality and Fata Morgana*, cit.

¹⁸ Cfr. B. SELEJAN-GUTAN, *Game of Courts*, in *verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/*, 17 November 2021.

¹⁹ Questione sollevata il 7 luglio 2021 dalla Curtea de Apel Craiova, attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia con in numero di causa C-430/21.

sia della norma che permette di applicare sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici che abbiano violato tale divieto²⁰.

L'esito del giudizio appare nel merito prevedibile, perché la Corte di giustizia ha già ribadito il carattere obbligatorio della decisione 2006/928 e la contrarietà al diritto dell'Unione di una norma o prassi nazionale secondo cui i giudici ordinari nazionali sono vincolati dalle decisioni della corte costituzionale nazionale e non possono, a pena di illecito disciplinare, discostarsi da tale giurisprudenza laddove la stessa sia contraria al diritto dell'Unione²¹. È quindi verosimile che la Corte di giustizia, nel risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte d'appello di Craiova, confermerà nuovamente l'obbligo dei giudici rumeni di non dare applicazione alle norme dell'ordinamento giudiziario ritenute in contrasto con la decisione 2006/928 e con il principio di effettività della tutela e di indipendenza dei giudici sancito dall'art. 19 TFUE. In tal senso si è del resto già espresso l'Avvocato generale Collins, nelle conclusioni presentate il 20 gennaio 2022²².

Anche una ulteriore decisione in questo senso della Corte di giustizia, però, sarà verosimilmente contraddetta dalla Curtea Constituțională.

Chi tiene all'osservanza dei principi dello Stato di diritto ed è convinto che occorra preservare la garanzia di autonomia e di indipendenza di tutti i giudici, nazionali ed europei, auspica che, nel braccio di ferro oggi in corso, prevalgano le ragioni della Corte di

²⁰ Alla Corte di giustizia è stato inoltre sottoposto un terzo quesito, relativo alla compatibilità con il diritto dell'Unione delle norme che non permettono di stabilire una durata ragionevole per procedimenti penali intentati nei confronti di magistrati.

²¹ Sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM e a.*

²² Conclusioni dell'Avvocato generale Anthony Collins presentate il 20 gennaio 2022, causa C-430/21, *RS (Effetti delle decisioni di una corte costituzionale)*, il quale alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dalla Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania) nei seguenti termini: "il principio di indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osta a una disposizione o a una prassi nazionale di uno Stato membro ai sensi della quale i giudici nazionali non sono competenti a esaminare la conformità con il diritto dell'Unione di una disposizione di diritto nazionale, dichiarata costituzionale da una decisione della corte costituzionale di tale Stato membro. Questo stesso principio osta all'avvio di un procedimento disciplinare e all'applicazione di sanzioni disciplinari nei confronti di un giudice che abbia condotto un siffatto esame".

giustizia. La Corte di Lussemburgo, però, non può essere lasciata sola troppo a lungo in una battaglia che è decisiva per il futuro dell'Unione europea. Occorre quindi un pronto e risoluto intervento delle istituzioni europee, in particolare attraverso l'avvio di una procedura di infrazione e l'utilizzo della leva finanziaria, come si sta cercando di fare con la Polonia²³.

²³ La Commissione europea ha avviato in data 22 dicembre 2021 una nuova procedura di infrazione nei confronti della Polonia prospettando una violazione dei principi dello Stato di diritto per effetto delle due decisioni del Tribunale costituzionale polacco del 14 luglio e del 7 ottobre 2021. In precedenza, la Commissione ha attivato nei confronti della Polonia la procedura di cui all'art. 7(1) TUE e quattro procedure di infrazione, che hanno condotto all'adozione da parte della Corte di giustizia di varie decisioni di condanna della Polonia: cfr. le sentenze del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*; del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*; l'ordinanza dell'8 aprile 2020, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*; la sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*; e, da ultimo, l'ordinanza del 27 ottobre 2021, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, con la quale è stata imposta una sanzione dell'importo giornaliero di € 1 milione fino a quando non verrà sospesa l'applicazione delle disposizioni nazionali relative alle competenze della camera disciplinare della Corte Suprema della Polonia.