



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 23 settembre 2020¹

Causa C-397/19

**AX
contro**

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Trattato di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea – Decisione 2006/928/CE della Commissione che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Stato di diritto – Indipendenza dei giudici – Responsabilità dello Stato – Responsabilità civile dei magistrati per gli errori giudiziari»

I. Introduzione

1. Il ricorrente nel procedimento principale è stato condannato in primo grado per aver commesso un reato ma è stato successivamente assolto dal giudice di appello. Dinanzi al giudice del rinvio, un organo giurisdizionale civile, egli chiede ora la condanna dello Stato rumeno al risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito della condanna penale, ivi compresa la misura della custodia cautelare.

2. In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità di diversi aspetti della definizione e del procedimento per l'accertamento della responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari in Romania, recentemente modificati, con il principio dello Stato di diritto. La presente causa riguarda un procedimento di accertamento della responsabilità dello Stato a carico dello Stato rumeno. Tuttavia, il giudice del rinvio esprime altresì dubbi riguardo alle disposizioni nazionali che disciplinano la fase potenzialmente successiva: se lo Stato fosse effettivamente tenuto a risarcire i danni, esiste la possibilità di un'azione di rivalsa esercitata dallo Stato nei confronti del magistrato (giudice o pubblico ministero). In un siffatto scenario, il Ministerul Finanțelor Publice (Ministero delle Finanze pubbliche) adirebbe un giudice civile e proporrebbe un'azione per accertare la responsabilità civile del giudice o pubblico ministero che ha causato l'errore, sempre che l'errore giudiziario e il danno che ne è derivato siano stati commessi in malafede o con negligenza grave.

¹ Lingua originale: l'inglese.

3. La presente causa si inserisce in una serie di domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti la modifica di diversi aspetti dell'ordinamento giuridico rumeno mediante la riforma delle cosiddette «leggi sulla giustizia». In tutti i casi di cui trattasi, i giudici del rinvio si interrogano circa la compatibilità delle disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione, chiedendo chiarimenti sul significato e sul valore giuridico del «meccanismo di cooperazione e verifica» (in prosieguo: l'«MCV»), istituito dalla decisione 2006/928/CE della Commissione². Ho trattato detto tema trasversale in altre conclusioni presentate in data odierna, nelle cause riunite Asociația «Forumul Judecătorilor din România», Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor, PJ e nelle cause SO e Asociația «Forumul Judecătorilor din România»³.

4. Nelle presenti conclusioni, mi concentrerò dunque sull'interpretazione dell'articolo 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, per quanto riguarda la normativa nazionale in materia di responsabilità dello Stato e di responsabilità civile dei giudici per gli errori giudiziari, nonché sulla compatibilità di tale normativa con il principio di indipendenza dei giudici sancito in dette disposizioni.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. Le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione si trovano ai paragrafi da 5 a 12 delle mie conclusioni nella causa Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.

B. Diritto rumeno

6. L'articolo 1381 del Codul civil (codice civile) stabilisce che ogni danno fa sorgere un diritto al risarcimento.

7. L'articolo 539, paragrafo 1, del Codul de procedură penală (codice di procedura penale rumeno) prevede che la persona illegittimamente privata della libertà personale ha diritto al risarcimento del danno. Ai sensi dell'articolo 539, paragrafo 2, del medesimo codice, la privazione illegittima della libertà personale è stabilita, a seconda dei casi, da un'ordinanza del pubblico ministero, da un provvedimento definitivo del giudice dei diritti e delle libertà o del giudice dell'udienza preliminare, nonché dall'ordinanza o sentenza definitiva dell'organo giurisdizionale adito.

² Decisione 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, GU 2006, L 354, pag. 56 (in prosieguo: la «decisione sull'MCV»).

³ Conclusioni del 23 settembre 2020 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, nella causa C-291/19 e nella causa C-355/19 (EU:C.); in prosieguo: le «conclusioni nella causa Asociația Forumul Judecătorilor Din România e a.», indicate a titolo di riferimento con l'acronimo: le «conclusioni AFJR».

8. L'articolo 541 del codice di procedura penale è così formulato:

«1. Un'azione per il risarcimento del danno può essere promossa dall'avente diritto a norma degli articoli 538 e 539 e, dopo il suo decesso, tale azione può essere proseguita o promossa dalle persone che erano a carico del defunto all'epoca del suo decesso.

2. L'azione può essere promossa entro sei mesi dalla data in cui la decisione giurisdizionale, l'ordinanza del pubblico ministero o il provvedimento delle autorità giudiziarie che riconosce l'errore giudiziario o la privazione illegittima della libertà personale sono divenuti definitivi.

3. Per ottenere il risarcimento del danno patito, l'avente diritto a detto risarcimento può promuovere un'azione civile nei confronti dello Stato dinanzi al Tribunalul (Tribunale superiore) nella cui circoscrizione egli risiede; il ricorso viene notificato allo Stato, attraverso il Ministero delle Finanze pubbliche.

(...)».

9. Il sistema della responsabilità civile dei giudici originariamente previsto dalla Legea n. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri) è stato modificato dalla Legea n. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii n. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (legge n. 242/2018 di modifica e integrazione della legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri)⁴.

10. L'articolo 96 della legge n. 303/2004, come modificata dalla legge n. 242/2018, così recita:

«1. Lo Stato risponde con il proprio patrimonio dei danni derivanti da errori giudiziari.

2. La responsabilità dello Stato è stabilita alle condizioni di legge e non sostituisce la responsabilità dei giudici e dei procuratori, anche se non più in servizio, che hanno esercitato la loro funzione in malafede o con negligenza grave ai sensi dell'articolo 99¹.

3. Si verifica un errore giudiziario nel caso in cui:

a) sia stata disposta, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, l'esecuzione di atti processuali in palese violazione delle norme di diritto sostanziale e processuale, con grave violazione dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi degli individui, causando un danno al quale non è stato possibile porre rimedio mediante ricorso ordinario o straordinario;

b) sia stata pronunciata una sentenza definitiva manifestamente contraria alla legge o in contrasto con la situazione di fatto risultante dalle prove acquisite nel procedimento, con grave violazione dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi degli individui, causando un danno al quale non è stato possibile porre rimedio mediante ricorso ordinario o straordinario.

4. Casi specifici di errori giudiziari possono essere previsti dal codice di procedura civile, dal codice di procedura penale, nonché da altre leggi speciali.

⁴ Monitorul Oficial al României, Parte I n. 868 del 15 ottobre 2018.

5. Per il risarcimento del danno la parte lesa può agire solo nei confronti dello Stato, rappresentato dal Ministero delle Finanze pubbliche. La competenza a pronunciarsi sull'azione civile spetta al tribunale nella cui circoscrizione si trova il domicilio del ricorrente.

6. Lo Stato versa gli importi dovuti a titolo di risarcimento dei danni entro massimo un anno dalla data di notifica della decisione giudiziaria definitiva.

7. Entro due mesi dalla notifica della decisione giudiziaria definitiva pronunciata nell'ambito del procedimento di cui al punto 6, il Ministero delle Finanze pubbliche sottopone la questione all'Ispettorato giudiziario al fine di verificare se l'errore giudiziario sia stato causato dal giudice o dal procuratore a seguito dell'esercizio della propria funzione in malafede o con negligenza grave, secondo la procedura di cui all'articolo 74¹ della legge n. 317/2004, ripubblicata, con successive modifiche.

8. Lo Stato, attraverso il Ministero delle Finanze pubbliche, esercita l'azione di rivalsa nei confronti del giudice o del procuratore se, a seguito della relazione consultiva dell'Ispettorato giudiziario di cui al punto 7 e della propria valutazione, ritiene che l'errore giudiziario sia stato causato dall'esercizio, da parte del giudice o del procuratore, della propria funzione in malafede o con negligenza grave. Il termine per esperire l'azione di rivalsa è di 6 mesi dalla data di notifica della relazione dell'Ispettorato giudiziario.

9. La sezione civile della Curtea de Apel (Corte d'appello) nel cui distretto risiede il convenuto è competente a pronunciarsi in primo grado sull'azione di rivalsa. Se il giudice o il procuratore contro cui viene esercitata detta azione svolge la sua funzione in seno alla suddetta Corte d'appello o alla procura presso tale Corte d'appello, l'azione di rivalsa viene esercitata dinanzi a una vicina Corte d'appello scelta dal ricorrente.

10. La decisione pronunciata nell'ambito del procedimento di cui al punto 9 può essere impugnata dinanzi alla sezione competente della Înalta Curte de Casație și Justiți (Alta Corte di cassazione).

11. Il Consiglio superiore della magistratura stabilisce, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le condizioni, i termini e le procedure per l'assicurazione professionale obbligatoria dei giudici e dei procuratori. L'assicurazione è integralmente a carico del giudice o del procuratore e la sua mancanza non può ritardare, diminuire o escludere la responsabilità civile del giudice o del procuratore per l'errore giudiziario causato dall'esercizio della propria funzione in malafede o con negligenza grave».

11. Infine, l'articolo 99¹ della legge n. 303/2004, come modificata, definisce come segue la malafede e la negligenza grave:

«1) Si ritiene che un giudice o un procuratore abbia agito in malafede qualora lo stesso violi consapevolmente norme di diritto sostanziale o processuale con l'intenzione di arrecare danno ad un'altra persona o accettando che la violazione arrechi danno ad un'altra persona.

2) Un giudice o un procuratore commette negligenza grave qualora ometta per negligenza di applicare norme di diritto sostanziale o processuale in maniera grave, inconfutabile e inescusabile».

III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

12. Nel periodo tra il 21 gennaio 2015 e il 21 ottobre 2015 il ricorrente è stato arrestato, sottoposto a custodia cautelare e successivamente agli arresti domiciliari. Tali misure sono state disposte e prorogate nei suoi confronti dal Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), Prima Sezione penale, e confermate in sede di impugnazione dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania).

13. Con sentenza penale del 13 giugno 2017, il Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) ha condannato il ricorrente a quattro anni di reclusione, con sospensione dell'esecuzione della pena, per il reato continuato di evasione fiscale. Egli è stato inoltre condannato a risarcire il danno alla parte civile.

14. In appello, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha assolto il ricorrente, dichiarando che egli non aveva commesso il reato per il quale era stato condannato in primo grado. Il giudice del rinvio spiega che la sentenza non conteneva alcuna dichiarazione in merito alla legittimità delle misure cautelari disposte nei confronti del ricorrente.

15. Con ricorso depositato il 3 gennaio 2019 presso il Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest), Terza Sezione civile, il ricorrente ha chiesto, in un procedimento che lo vede opposto allo Stato rumeno, rappresentato dal Ministerul Finanțelor Publice (Ministero delle Finanze pubbliche; in prosieguo: il «convenuto»), la condanna del convenuto al pagamento di EUR 50 000 a titolo di danni materiali, e di EUR 1 000 000 a titolo di danni morali. Il ricorrente ritiene di essere stato vittima di un errore commesso dalla Prima Sezione penale del Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest), consistente nella ingiusta condanna, nella privazione della libertà personale e nell'illegittima restrizione della medesima nel corso del procedimento penale.

16. Il Ministero delle Finanze pubbliche, che rappresenta lo Stato, ha sostenuto, in particolare, l'inammissibilità della domanda e, in ogni caso, la sua infondatezza, con la motivazione che non ricorrono le condizioni per il sorgere della responsabilità civile dello Stato. Il ricorrente non ha dimostrato l'illegittimità delle misure cautelari e restrittive della sua libertà.

17. Alla luce di tali circostanze, il Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se [l'MCV], istituito dalla [decisione sull'MCV], debba essere considerato un atto compiuto da un'istituzione dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che può essere sottoposto all'interpretazione della [Corte].
2. Se [l'MCV], istituito dalla [decisione sull'MCV], costituisca parte integrante del [trattato relativo all'adesione], e vada interpretato e applicato alla luce delle disposizioni del medesimo. Se i requisiti formulati nelle relazioni elaborate nel quadro di detto meccanismo siano vincolanti per lo Stato rumeno e, in caso di risposta affermativa, se il giudice nazionale incaricato dell'applicazione, nell'ambito delle proprie competenze, delle disposizioni del diritto dell'Unione sia obbligato a garantire l'applicazione di tali norme, all'occorrenza rifiutando, d'ufficio, l'applicazione delle disposizioni di diritto nazionale contrarie ai requisiti formulati nelle relazioni elaborate in applicazione di tale meccanismo.

3. Se l'articolo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del [TUE], debba essere interpretato nel senso che l'obbligo, per la Romania, di rispettare i requisiti imposti dalle relazioni elaborate nel quadro [dell'MCV], istituito con la [decisione sull'MCV], rientri nell'obbligo dello Stato membro di rispettare i principi dello Stato di diritto.
4. Se l'articolo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del [TUE], in particolare l'obbligo di rispettare i valori dello Stato di diritto, ostino a una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, lettera a), della legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri, che definisce in modo lapidario e astratto l'errore giudiziario come l'esecuzione di atti processuali in palese violazione delle norme di diritto sostanziale e processuale, senza specificare la natura delle disposizioni giuridiche violate, l'ambito di applicazione *ratione materiae* e *ratione temporis* di tali disposizioni nel processo, le modalità, il termine e le procedure per l'accertamento della violazione delle norme giuridiche, l'organo competente ad accertare la violazione di tali disposizioni giuridiche, creando la possibilità che venga esercitata una pressione indiretta sui magistrati.
5. Se l'articolo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del [TUE], in particolare l'obbligo di rispettare i valori dello Stato di diritto, ostino a una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, lettera b), della legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri, che definisce l'errore giudiziario come la pronuncia di una sentenza definitiva manifestamente contraria alla legge o in contrasto con la situazione di fatto risultante dalle prove acquisite nel procedimento, senza indicare la procedura per l'accertamento della predetta contrarietà e senza definire in concreto il significato di tale contrarietà della decisione giurisdizionale rispetto alle disposizioni giuridiche applicabili e alla situazione di fatto, sicché si crea la possibilità di bloccare l'attività di interpretazione della legge e delle prove da parte del magistrato (giudice e procuratore).
6. Se l'articolo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del [TUE], in particolare l'obbligo di rispettare i valori dello Stato di diritto, ostino a una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri, in forza della quale viene riconosciuta la responsabilità civile patrimoniale del magistrato (giudice o procuratore) nei confronti dello Stato esclusivamente sulla base della valutazione di quest'ultimo, e eventualmente della relazione consultiva dell'Ispettorato, riguardo al dolo o alla negligenza grave del magistrato nel commettere l'errore materiale, senza che il magistrato abbia la possibilità di esercitare pienamente i propri diritti della difesa, sicché si crea la possibilità di avviare e finalizzare, in modo arbitrario, la procedura per il riconoscimento della responsabilità materiale del magistrato nei confronti dello Stato.
7. Se l'articolo 2 del [TUE], in particolare l'obbligo di rispettare i valori dello Stato di diritto, osti ad una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 539, paragrafo 2, ultima frase, in combinato disposto con l'articolo 541, paragrafi 2 e 3 del codice di procedura penale, che concedono al convenuto, *sine die* e in modo implicito, un mezzo di impugnazione straordinario sui generis avverso una decisione giurisdizionale definitiva sulla legittimità della custodia cautelare, in caso di assoluzione nel merito dell'imputato, mezzo di impugnazione che viene trattato unicamente dinanzi al giudice civile, nel caso in cui l'illegittimità della custodia cautelare non sia stata accertata dalla sentenza del giudice penale, in violazione del principio di prevedibilità e accessibilità della norma giuridica, della specializzazione del giudice e della certezza del diritto».

18. Nell'ordinanza di rinvio il giudice del rinvio ha chiesto l'applicazione del procedimento accelerato. Con decisione del 26 giugno 2019, il presidente della Corte ha respinto tale domanda. Con decisione del presidente della Corte del 19 settembre 2019, è stato concesso il trattamento prioritario.

19. Hanno depositato osservazioni scritte i governi polacco e rumeno nonché la Commissione europea. Il 20 e 21 gennaio 2020 si è tenuta un'udienza comune con le cause C-83/19, C-127/19 e C-195/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.; C-291/19, SO e C-355/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., durante la quale hanno presentato osservazioni orali le seguenti parti interessate: Asociația «Forumul Judecătorilor din România» («Forum dell'Associazione dei giudici»), l'Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor» (Associazione «Movimento per la difesa dello status di procuratore»), il Consiglio superiore della magistratura, (CSM), OL, il Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (il «Procuratore generale»), i governi di Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Romania e Svezia, nonché la Commissione. I governi di Paesi Bassi e Romania, nonché la Commissione, hanno presentato osservazioni orali con specifico riguardo alla presente causa.

IV. Analisi

20. Ho suggerito una risposta alla prima, alla seconda e alla terza questione del giudice del rinvio nei paragrafi da 120 a 172 delle mie conclusioni parallele presentate in data odierna nella causa Asociația Forumul Judecătorilor din România e a., a cui non posso che rinviare. Per tale ragione, nelle presenti conclusioni non affronterò né la ricevibilità né la fondatezza della prima, della seconda e della terza questione. Nelle considerazioni che seguono, mi concentrerò sulle questioni dalla quarta alla settima, vale a dire sugli aspetti relativi alla responsabilità dello Stato e alla responsabilità civile dei giudici.

21. Ciò che si potrebbe aggiungere con specifico riguardo alla presente causa è che, come è avvenuto nel caso delle disposizioni nazionali in oggetto nella causa Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.⁵, anche il caso di specie riguarda disposizioni nazionali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato alla decisione sull'MCV. Un sistema di responsabilità dello Stato e l'eventuale successiva responsabilità civile dei giudici per gli errori giudiziari costituiscono il punto di intersezione tra l'indipendenza dei giudici e la responsabilità degli stessi. In tal modo, essi possono certamente rientrare, al pari degli elementi esaminati nelle mie conclusioni nelle cause sopra citate, nell'obbligo di «garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari (...)», contenuto nell'allegato alla decisione sull'MCV.

22. Le presenti conclusioni si articolano come segue. Inizierò esaminando la ricevibilità e proponendo una riformulazione delle questioni sottoposte (A). Passando al merito della causa (B), esporrò anzitutto il contesto generale (1), prima di affrontare quelli che sembrano essere gli elementi contestati del sistema, per analizzarne la compatibilità principalmente con l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta (2).

⁵ V. paragrafi da 173 a 182 delle conclusioni AFJR.

23. Infine, le presenti conclusioni sono limitate alla responsabilità dello Stato e alla responsabilità civile *dei giudici*. Benché la normativa nazionale, nonché le questioni sollevate dal giudice del rinvio, si riferiscano alla responsabilità civile sia dei *giudici* che dei *pubblici ministeri*, dal punto di vista dei fatti la presente causa concerne esclusivamente gli errori giudiziari che potrebbero essere eventualmente addebitati ad una decisione giurisdizionale.

A. Ricevibilità delle questioni pregiudiziali e riformulazione delle stesse

1. Ricevibilità

24. Nelle sue osservazioni scritte il governo rumeno ha affermato che tutte le questioni preliminari nella presente causa sono irricevibili. Per quanto riguarda la ricevibilità delle questioni dalla quarta alla sesta, le norme del diritto dell'Unione invocate dal giudice del rinvio – gli articoli 2 e 4, paragrafo 3, TUE – non sono pertinenti nel procedimento principale. Dette disposizioni, nonché la Carta, sono pertinenti solo nella misura in cui gli Stati membri agiscano in applicazione del diritto dell'Unione. Inoltre, la sesta questione, che in realtà si riferisce all'articolo 96, paragrafo 8, della legge n. 303/2004, si spinge oltre l'oggetto del procedimento principale. Detta disposizione riguarda l'azione diretta a far sorgere la responsabilità personale dei giudici, che non è in discussione nella causa dinanzi al giudice del rinvio. Infine, la settima questione contiene considerazioni infondate e solleva una questione di interpretazione ipotetica che non ha alcuna incidenza sull'esito del procedimento principale.

25. Anche la Commissione ha sostenuto che tutte le questioni sottoposte sono irricevibili. Essa evidenzia che il procedimento di cui all'articolo 96 della legge n. 303/2004 si compone di due fasi. La prima fase riguarda la responsabilità dello Stato. Se la responsabilità dello Stato è stata accertata nella prima fase, il Ministro delle Finanze pubbliche può avviare, nella seconda fase, un'azione diretta a far valere la responsabilità personale del giudice di cui trattasi per l'errore giudiziario. Tuttavia, l'esito favorevole della causa contro lo Stato non determina automaticamente un procedimento nei confronti del giudice. Alla luce di tali elementi, la Commissione sostiene che le questioni dalla prima alla sesta sono irricevibili in quanto le disposizioni del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione riguardano la seconda fase di detto procedimento, mentre la causa in oggetto verte sulla prima fase relativa alla responsabilità dello Stato. Di conseguenza, secondo la Commissione, la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale. Infine, la Commissione ha sostenuto che anche la settima questione è irricevibile perché il giudice del rinvio non ha fornito alla Corte gli elementi necessari per dare una risposta utile.

26. Il governo polacco ha presentato osservazioni solo in relazione alle questioni dalla quarta alla settima. Secondo il governo in oggetto, dette questioni sono irricevibili in quanto il diritto dell'Unione non è applicabile alle problematiche giuridiche di cui trattasi nel procedimento principale. L'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio non è necessaria ai fini della decisione della causa. Le questioni sono state proposte in una causa di natura puramente interna che riguarda disposizioni nazionali adottate da uno Stato membro nell'ambito della sua competenza esclusiva. Nel procedimento principale, il ricorrente non chiede il risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione. Il diritto dell'Unione non impone alcun obbligo in relazione ad un procedimento volto ad ottenere il risarcimento di danni derivanti dalla violazione del diritto nazionale.

27. Comprendo e in parte condivido i dubbi espressi, in particolare, dalla Commissione per quanto riguarda la ricevibilità della sesta questione. Tuttavia, nel complesso, suggerirei comunque alla Corte di dichiarare ricevibili la quarta, la quinta e la sesta questione. Per contro, la settima questione è effettivamente irricevibile.

28. In primo luogo, come rilevato nelle mie conclusioni nella causa *Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.*⁶, gli argomenti relativi all'incompetenza dell'Unione europea in materia di responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari sono legati non tanto alla ricevibilità delle questioni, quanto alla competenza della Corte. Per le medesime ragioni esposte in tali conclusioni, suggerisco che le questioni rientrano nella competenza della Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE⁷.

29. In secondo luogo, concordo sul fatto che il giudice del rinvio, invocando gli articoli 2 e 4, paragrafo 3, TUE per valutare se dette disposizioni ostino alla normativa nazionale di cui trattasi, non si sia basato sulle disposizioni pertinenti. Tuttavia, se tali disposizioni dovessero essere sostituite con la decisione sull'MCV, in combinato disposto con la Carta e/o l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, difficilmente si potrebbe sostenere che, in particolare, la quarta e la quinta questione non siano pertinenti rispetto alla causa concretamente pendente dinanzi al giudice del rinvio.

30. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, pertanto, *la quarta e la quinta questione* vertono specificamente sulla definizione di errore giudiziario contenuta nell'articolo 96, paragrafo 3, lettere a) e b), della legge n. 303/2004 ai fini della sua applicazione nella fase del procedimento diretta a dichiarare la responsabilità dello Stato, il che costituisce esattamente l'ambito del procedimento dinanzi al giudice del rinvio. In dette circostanze, risulta che le questioni riguardanti le implicazioni del principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'Unione, ai fini della valutazione di un sistema di responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari riguardano effettivamente il merito della causa.

31. Invero, la situazione è diversa riguardo alla *sesta questione*. Quest'ultima, pur citando l'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004, riguarda in realtà la (conseguente) responsabilità civile dei magistrati, disciplinata dall'articolo 96, paragrafi da 7 a 10, della medesima legge. In tal modo, infatti, la supposizione che il Ministero delle Finanze pubbliche potrebbe forse un giorno intentare un'azione di rivalsa nei confronti del giudice che abbia asseritamente commesso un errore giudiziario, qualora in precedenza l'azione di accertamento della responsabilità dello Stato al momento pendente abbia esito positivo, resta, nel procedimento attualmente pendente dinanzi al giudice del rinvio, a livello di semplice ipotesi.

32. Inoltre, alla luce di una recente decisione della Corte nella causa *Miasto Łowicz*, si potrebbe altresì suggerire che una risposta alla sesta questione non è necessaria, nell'ambito del presente procedimento, al fine di consentire al giudice del rinvio di emanare la sua sentenza⁸. Infatti, ragionando a fortiori, se il fatto che più giudici siano sottoposti a procedimento disciplinare e che i giudici che sono concretamente all'origine delle specifiche domande di pronuncia pregiudiziale nelle cause di cui trattasi siano oggetto di ciò che sembra essere un'indagine preliminare

⁶ V. paragrafo 78 delle conclusioni AFJR.

⁷ V. paragrafo 79 delle conclusioni AFJR.

⁸ Sentenza del 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Regime disciplinare applicabile ai giudici nazionali) (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 45).

disciplinare⁹ non è sufficiente perché una siffatta causa raggiunga il traguardo della ricevibilità, sarebbe davvero difficile comprendere come la sesta questione potrebbe mai oltrepassare quel traguardo.

33. Interpreto tuttavia la dichiarazione effettuata dalla Corte nella sentenza *Miasto Łowicz* come un'espressione del problema della dissociazione tra le questioni sollevate, estremamente ampie, e le specifiche cause nell'ambito delle quali esse sono state sollevate. È infatti impossibile per qualsiasi organo giurisdizionale, ivi compresa la Corte, effettuare un'analisi in abstracto di un asserito abuso politico di procedimenti disciplinari con assai poche informazioni. La Corte non è un organo consultivo internazionale libero di esprimere commenti su una situazione politica e di raccomandare le migliori prassi. La Corte può statuire sulla violazione di norme o di principi specifici. A tal fine però devono essere presentati specifici argomenti, se non elementi di prova. Ciò avviene in particolare in una situazione in cui ciò che viene sostanzialmente suggerito è che talune norme o prassi operano in maniera diversa rispetto a quanto dichiarato per iscritto¹⁰.

34. Non intendo dunque leggere la sentenza *Miasto Łowicz* come un divieto di ciò che può forse essere più correttamente chiamato «autodifesa dei giudici», ossia una situazione in cui un giudice, investito nel merito di una determinata causa che rientra saldamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione nel senso tradizionale, pone rilievi strutturali relativi alle procedure o alle istituzioni nazionali, ritenendo che essi potrebbero sollevare questioni sotto il profilo della sua indipendenza di giudice¹¹. Si tratterebbe infatti di un allontanamento piuttosto radicale dalla prassi della Corte, che si è sempre mostrata piuttosto indulgente nell'ammettere la ricevibilità di questioni così generali che oltrepassano i confini del caso concreto, invocando tradizionalmente la presunzione di rilevanza delle questioni proposte dagli interlocutori dei suoi Stati membri¹².

35. Tenuto conto delle suesposte precisazioni, suggerisco di dichiarare ricevibile la sesta questione proposta dal giudice del rinvio, essenzialmente per tre motivi.

36. In primo luogo, vi è un legame intrinseco. La prima fase, relativa al procedimento contro lo Stato, ivi compresa la definizione di errore giudiziario, costituisce la porta d'accesso e la *conditio sine qua non* per la seconda fase, che comporta l'eventuale responsabilità personale del giudice. Inoltre, risulta che la definizione di errore giudiziario di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 conserva la propria rilevanza in relazione ad entrambe le fasi del procedimento. Ciò che viene quindi aggiunto nell'eventuale seconda fase è la necessità di accertare la sussistenza, in relazione al giudice in questione, dell'elemento soggettivo costituito da malafede o negligenza grave ai sensi dell'articolo 99¹ della legge n. 303/2004.

37. In secondo luogo, oltre a detta sostanziale sovrapposizione per quanto riguarda la nozione fondamentale impiegata, le preoccupazioni espresse dal giudice del rinvio sembrano essere proprio fondate sul nesso tra il procedimento relativo alla responsabilità dello Stato e la successiva possibile azione di rivalsa del Ministero delle Finanze pubbliche nei confronti del

⁹ *Ibidem*, punti 20, 21 e 54.

¹⁰ Per una descrizione dei singoli scenari, unitamente ad un suggerimento sugli elementi da sollevare e accertare in ogni singolo caso, v. paragrafi da 240 a 248 delle conclusioni AFJR.

¹¹ Il che, in qualche modo, consiste soltanto nel problema di come porre sul piano formale una questione: (i) se un sistema nazionale di procedimenti disciplinari sia compatibile con i requisiti dell'Unione europea sull'indipendenza dei giudici perché il giudice X teme la minaccia di una sanzione disciplinare, può agevolmente essere riformulato come (ii) se il diritto ad un equo processo del ricorrente A in una causa concernente il diritto dell'Unione non sia pregiudicato dal fatto che la causa in oggetto venga decisa dal giudice X che è minacciato di procedimento disciplinare qualora non decida in un determinato modo.

¹² V., a titolo illustrativo, sentenze del 14 marzo 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, punto 32 e segg.) o del 9 novembre 2017, *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:843, punto 20 e segg.).

giudice responsabile dell'errore giudiziario. L'«automaticità» (o la sua assenza) tra il procedimento, coronato da successo, diretto ad accertare la responsabilità dello Stato e l'avvio di un'azione nei confronti del giudice è, inoltre, una questione che è stata discussa tra le parti e che sembra irrisolta.

38. In terzo luogo, proprio tale nesso sostanziale e procedurale tra le due fasi è la chiave per una valutazione complessiva dell'intera causa. Del resto, è di fatto principalmente la possibilità di un'azione finale di rivalsa da parte dello Stato nei confronti del singolo giudice a poter essere discussa sotto il profilo di una potenziale questione in termini di indipendenza dei giudici. Per contro, non sarebbe immediatamente evidente, alla luce della giurisprudenza della Corte sulla responsabilità dello Stato (per violazioni del diritto dell'Unione), in che modo la questione strutturale dell'esistenza della possibilità per un singolo di far valere la responsabilità dello Stato per errori giudiziari si converta immediatamente in una possibile minaccia per l'indipendenza del singolo giudice¹³.

39. Infine, concordo tuttavia con la Commissione e il governo rumeno sul fatto che *la settima questione* debba essere dichiarata irricevibile.

40. Con la settima questione, il giudice del rinvio chiede se il diritto dell'Unione osti a una disposizione come quella di cui all'articolo 539, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 541, paragrafi 2 e 3, del codice di procedura penale, che, secondo il giudice del rinvio, concede al convenuto, sine die, un mezzo di impugnazione straordinario sulla legittimità della custodia cautelare dinanzi ai giudici civili, in caso di assoluzione nel merito dell'imputato, nel caso in cui l'illegittimità della custodia cautelare non sia stata accertata dalla sentenza del giudice penale. Il giudice del rinvio deduce che si tratti di una violazione del principio di prevedibilità e accessibilità della norma giuridica, della specializzazione del giudice e della certezza del diritto.

41. La domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene, tuttavia, alcuna spiegazione riguardo alle specifiche ragioni che hanno condotto il giudice del rinvio a sollevare detta questione e a perché lo stesso la ritenga necessaria ai fini del procedimento principale. L'ordinanza di rinvio si limita a menzionare gli articoli 539, paragrafo 2, 541, paragrafi 2 e 3, del codice di procedura penale. Non offrendo alcun tipo di spiegazione o di contesto in relazione a dette disposizioni, la questione sottoposta contiene un'interpretazione valutativa delle stesse. L'interpretazione di cui trattasi è piuttosto incerta e non si basa sul testo delle disposizioni nazionali pertinenti. Detta questione, pertanto, invita la Corte ad avallare una determinata lettura del diritto nazionale¹⁴ senza fornire le informazioni necessarie in merito alla pertinenza delle disposizioni in oggetto nell'ambito del procedimento principale.

42. La settima questione, pertanto, non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte.

¹³ La Corte, come verrà discusso al paragrafo 93 in relazione alla fondatezza delle questioni, ha escluso che il requisito dell'esistenza di un sistema di responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari costituisca un problema in termini di minaccia all'indipendenza di un singolo giudice.

¹⁴ V., analogamente, le mie recenti conclusioni nella causa Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, paragrafo 36).

2. *Riformulazione delle questioni pregiudiziali*

43. Le questioni dalla quarta alla sesta vertono, in sostanza, sull'interpretazione degli articoli 2 e 4, paragrafo 3, TUE per valutare se tali disposizioni ostino alle disposizioni nazionali di cui trattasi. Se la quarta e la quinta questione riguardano i diversi elementi della definizione di errore giudiziario ai fini del procedimento diretto ad accertare la responsabilità dello Stato, la sesta questione concerne l'azione di rivalsa con cui il Ministero delle Finanze pubbliche può adire un giudice civile per far dichiarare la responsabilità civile del giudice che ha causato tale errore.

44. In primo luogo, le suddette questioni dovrebbero, a mio avviso, essere esaminate congiuntamente. Esse riguardano diversi aspetti e fasi di un regime che potrebbe, in ultima analisi, far sorgere la responsabilità civile per gli errori giudiziari commessi da un singolo giudice. Quest'ultimo aspetto è di fatto quello che, per ragioni analoghe a quelle già esposte nella parte relativa alla ricevibilità¹⁵, potrebbe essere ritenuto potenzialmente problematico sotto il profilo dell'indipendenza dei giudici.

45. In secondo luogo, tuttavia, per poter dare una risposta utile a tali questioni, ritengo necessario riformularle. A livello del diritto dell'Unione applicabile, dette questioni hanno fatto esclusivo riferimento agli articoli 2 e 4, paragrafo 3, TUE. Esse devono essere, a mio avviso, intese come facenti riferimento all'articolo 47, paragrafo 2, della Carta, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

46. L'ordinanza di rinvio, pur non includendolo nel testo delle questioni pregiudiziali, fa ampio riferimento all'articolo 19, paragrafo 1, TUE nel suo ragionamento. Inoltre, le preoccupazioni sottese a tutte le questioni pregiudiziali sono motivate dalle ripercussioni che un procedimento diretto all'accertamento della responsabilità dello Stato, se poi seguito da un'azione di rivalsa nei confronti del singolo giudice, può avere sull'indipendenza dei giudici. Il principio di cui trattasi è sancito sia all'articolo 47, paragrafo 2, della Carta, sia all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Pertanto, entrambe le disposizioni in questione costituiscono il contesto normativo di riferimento più specifico, che dà dunque precisa espressione al valore dello Stato di diritto, enunciato dall'articolo 2 TUE¹⁶.

47. Per quanto riguarda il rapporto tra l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE in un caso come quello di specie, ho già spiegato nel dettaglio perché ritengo che soprattutto l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta, attuato e reso applicabile ad alcuni elementi dell'organizzazione del sistema giudiziario rumeno da parte della decisione sull'MCV e dell'atto di adesione, sia l'idoneo parametro di valutazione¹⁷. Tali considerazioni mi sembrano parimenti trasponibili alla presente causa. Infatti, negli specifici settori che rientrano nei parametri di riferimento dell'MCV, si ritiene che la Romania stia attuando il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, cosicché diventa applicabile l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta¹⁸.

48. Le questioni sollevate riguardano l'indipendenza della magistratura «nel suo complesso». Pertanto, esse pongono chiaramente un tema trasversale che sarà rilevante per l'indipendenza degli organi giurisdizionali che possono essere chiamati a pronunciarsi sull'applicazione o

¹⁵ Sopra, paragrafi da 35 a 38 delle presenti conclusioni.

¹⁶ V. paragrafo 220 delle conclusioni AFJR.

¹⁷ Paragrafi da 186 a 225 delle conclusioni AFJR.

¹⁸ V. altresì paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

sull'interpretazione del diritto dell'Unione¹⁹. Pur forse interrogandosi ancora una volta su quale valore aggiunto, in termini di fondamento giuridico o di acutezza analitica, l'invocazione contestuale, per non dire esclusiva, dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE porterebbe in un caso come quello di specie²⁰, non si può negare che anche la presente causa, di certo per quanto riguarda la quarta e la quinta questione pregiudiziale²¹, rientrerebbe nell'ambito di applicazione di detta disposizione.

49. In tale contesto, occorre ricordare che la Corte ha il compito di interpretare tutte le norme del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali norme non siano espressamente indicate nelle questioni a essa sottoposte²².

50. Suggestisco pertanto di riformulare le questioni pregiudiziali in modo che esse chiedano se l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali relative al procedimento diretto all'accertamento della responsabilità dello Stato per errori giudiziari, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004, tenuto conto dei termini della definizione di errore giudiziario ai fini del sopra citato procedimento e delle loro potenziali ripercussioni sulla successiva causa civile con cui lo Stato può promuovere un'azione di rivalsa nei confronti del giudice che ha causato l'errore giudiziario.

B. Merito

51. Inizierò illustrando il contesto giuridico e operativo, al momento in gran parte sconosciuto, delle disposizioni nazionali di cui trattasi (1). Mi soffermerò poi su quelli che sembrano rappresentare gli elementi controversi del nuovo contesto normativo (2), ossia la lamentata genericità nella definizione degli elementi costitutivi dell'errore giudiziario ai fini della responsabilità dello Stato (a), prima di passare alle asserite carenze nel contesto procedurale del successivo procedimento di accertamento della responsabilità civile dei giudici (b).

1. Contesto

52. Occorre osservare tre elementi: il contesto normativo generale in cui sono state adottate le modifiche contestate (a), la loro valutazione e i relativi problemi segnalati da diversi organismi internazionali nonché la natura delle loro raccomandazioni (b), e l'assenza di prassi applicative della nuova procedura e del sistema a livello nazionale (c).

a) Contesto normativo generale

53. Nel 2018, la legge n. 242/2018 ha modificato l'articolo 96 della legge n. 203/2004, ossia la disposizione nazionale cui si riferiscono le questioni sollevate.

¹⁹ V., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 51); del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 83); e del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regime disciplinare applicabile ai giudici) (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 34).

²⁰ Nel dettaglio, paragrafi da 212 a 225 delle conclusioni AFJR.

²¹ Paragrafo 30 delle presenti conclusioni.

²² V., per un esempio recente, sentenza del 2 aprile 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punto 43).

54. Come hanno illustrato la Commissione e il governo rumeno nelle loro osservazioni scritte, tuttavia, l'attuale formulazione della definizione di errore giudiziario deriva dagli emendamenti al progetto di testo iniziale, che è stato modificato a seguito di due decisioni consecutive della Curtea Constituțională România (Corte costituzionale, Romania) le quali dichiaravano costituzionalmente illegittime le precedenti proposte della disposizione in questione²³. Il governo rumeno ha precisato che, a differenza delle due precedenti versioni, la terza versione della legge ha superato l'esame di legittimità costituzionale dinanzi alla Curtea Constituțională (Corte costituzionale)²⁴.

55. Oltre ai summenzionati emendamenti apportati alla legge n. 303/2004, la legge n. 234/2018²⁵ ha modificato la legge n. 317/2004 sul Consiliul Superior al Magistraturii (Consiglio superiore della magistratura, Romania; in prosieguo: il «CSM»), aggiungendovi un nuovo articolo – l'articolo 74¹ – che disciplina la procedura attraverso cui l'Ispettorato giudiziario valuta, su richiesta del Ministero delle Finanze pubbliche, se il giudice o il pubblico ministero che ha causato l'errore giudiziario ha agito in malafede o con negligenza grave²⁶.

56. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, prima della modifica del 2018, la responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari potesse essere stabilita, conformemente alle disposizioni della legge n. 303/2004, solo qualora una decisione definitiva avesse precedentemente dichiarato la responsabilità penale o disciplinare del giudice²⁷. Era allora previsto che lo Stato potesse promuovere un'azione di rivalsa nei confronti del giudice in caso di malafede o negligenza grave, senza ulteriori specificazioni circa l'autorità competente o la procedura²⁸.

57. La legge n. 303/2004 ha dunque introdotto due importanti cambiamenti strutturali al precedente approccio alla responsabilità dei giudici. Essa ha anzitutto modificato le condizioni per l'esercizio di azioni dirette ad accertare la responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari. Non è più necessario che vi sia una decisione penale o disciplinare definitiva che riconosce l'errore giudiziario prima di poter avviare un'azione per l'accertamento della responsabilità dello Stato. La sussistenza dell'errore giudiziario può essere accertata direttamente nella causa nei confronti dello Stato, ai sensi dei criteri di nuova introduzione di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004.

²³ Decisioni della Corte costituzionale (Corte costituzionale) n. 45/2018 del 30 gennaio 2018, *Monitorul Oficial al României* Parte I n. 199 del 5 marzo 2018 e n. 252/2018 del 19 aprile 2018, *Monitorul Oficial al României* Parte I n. 399 del 9 maggio 2018.

²⁴ Decisione n. 417/2018 del 19 giugno 2018, *Monitorul Oficial al României* Parte I n. 534 del 27 giugno 2018.

²⁵ *Monitorul Oficial al României* Parte I n. 850 dell'8 ottobre 2018.

²⁶ In sintesi, la valutazione dell'Ispettorato giudiziario è effettuata da un comitato di tre giudici o tre pubblici ministeri a seconda della funzione rivestita dalla persona sottoposta a verifica. La valutazione viene conclusa entro trenta giorni dal giorno in cui è sottoposta la questione, con la possibilità di una proroga fino a trenta giorni disposta dal presidente. Tale valutazione è possibile anche quando la persona interessata non riveste più la posizione di giudice o procuratore (paragrafi 1, 2, 3 e 6). Il giudice sottoposto a verifica viene obbligatoriamente sentito in un'udienza, ma il suo rifiuto di rendere dichiarazioni o di partecipare alle udienze viene messo a verbale e non impedisce che sia portata a termine la valutazione. Il giudice in questione ha il diritto di conoscere tutti gli atti della procedura di valutazione e di chiedere elementi di prova a sua difesa. Le verifiche sono finalizzate con una relazione sottoposta a conferma da parte del presidente, (paragrafi 4, 5 e 8). Infine, la relazione viene trasmessa al Ministero delle Finanze pubbliche e al giudice in questione (paragrafo 7).

²⁷ Secondo la precedente formulazione dell'articolo 96, paragrafo 4, della legge n. 303/2004, prima della sua modifica, riportata nel documento CDL-REF(2018)023 che accompagna il parere della Commissione di Venezia 924/2018, «il diritto della parte lesa al risarcimento dei danni materiali causati da errori giudiziari commessi in procedimenti non penali può essere esercitato solo se in precedenza è stata pronunciata una decisione definitiva che riconosce la responsabilità penale o disciplinare, a seconda dei casi, del giudice o del pubblico ministero per un atto commesso nel corso del procedimento e se detto atto è la probabile causa di un errore giudiziario».

²⁸ Secondo la precedente formulazione dell'articolo 96, paragrafo 7, della legge n. 303/2004, prima della sua modifica, riportata nel documento CDL-REF(2018)023 che accompagna il parere della Commissione di Venezia 924/2018, «dopo aver risarcito i danni sulla base di una decisione irrevocabile emessa conformemente al paragrafo 6, lo Stato può esercitare un'azione di rivalsa nei confronti del giudice o del pubblico ministero che, in malafede o con negligenza grave, abbia causato l'errore giudiziario da cui sono derivati i danni».

58. In secondo luogo, la possibilità per lo Stato di esercitare un'azione di rivalsa nei confronti del giudice la cui decisione è all'origine della responsabilità dello Stato non è più lasciata alla mera discrezionalità di quest'ultimo senza ulteriori precisazioni, come a quanto pare avveniva in precedenza. L'articolo 96, paragrafi da 7 a 10, prevede una nuova procedura, in base a cui il Ministero delle Finanze pubbliche viene designato come l'autorità competente. Detto Ministero *sottopone* la questione, entro due mesi, all'Ispettorato giudiziario, che, a sua volta, deve verificare se l'errore giudiziario sia stato causato dal giudice in conseguenza dell'esercizio della propria funzione in malafede o con negligenza grave. A seguito della relazione consultiva e sulla base della propria valutazione, se il Ministero delle Finanze pubbliche ritiene che l'errore giudiziario sia stato causato in malafede o con negligenza grave, esercita l'azione di rivalsa nei confronti del giudice dinanzi alla sezione civile della Corte d'appello nel cui distretto risiede il giudice convenuto (o dinanzi ad una vicina Corte d'appello, se il convenuto svolge la sua funzione in seno alla Corte d'appello nel cui distretto risiede).

59. In udienza, il governo rumeno ha sostenuto che gli emendamenti alla legge n. 303/2004 avevano la finalità di garantire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva. Se si esamina l'assetto procedurale precedente, ci si potrebbe in effetti chiedere se un singolo consideri un siffatto sistema equo e in grado di tutelare in modo effettivo i suoi diritti. Se ho ben compreso il precedente sistema, affinché a un singolo fosse anche solo consentito intentare una causa per l'accertamento della responsabilità dello Stato (che ora corrisponde alla prima fase), occorreva ci fosse, in primo luogo, una condanna definitiva, di natura penale o disciplinare, del giudice di cui trattasi. Se però tale era il sistema, sarebbe abbastanza sorprendente che un individuo riuscisse mai ad ottenere il risarcimento di danni da parte dello Stato. La previa condanna del giudice, che comprende naturalmente anche la prova degli elementi soggettivi del dolo e/o della negligenza grave, rappresenta una soglia molto elevata per l'accertamento della responsabilità dello Stato. Quest'ultima, se fa parte del sistema generale di responsabilità generale dello Stato per illeciti riconducibili all'esercizio del potere pubblico, si trova molto più vicina alla responsabilità oggettiva in relazione ad un determinato risultato²⁹. Inoltre, è altresì piuttosto evidente che una siffatta azione (che sia di natura penale o disciplinare), l'esercizio e la prosecuzione della stessa, difficilmente possono essere alla portata di qualsiasi singolo individuo asseritamente leso, il cui accesso ai mezzi di ricorso dipenderebbe interamente dall'iniziativa delle autorità statali.

60. Nello stesso ordine di idee, risulta inoltre che la possibilità per lo Stato di proporre l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del singolo abbia sempre fatto parte della normativa vigente. Tuttavia, suppongo che, analogamente a quanto accaduto in alcuni altri Stati membri, questa possibilità fosse una specie di polverosa soffitta del diritto costituzionale nazionale, raramente esplorata e dal punto di vista pratico mai utilizzata. L'unico cambiamento sembra essere che, diversamente dal sistema precedente, in cui esisteva la possibilità di intentare tale azione, ma nessuna procedura per farlo, ora una procedura è stata istituita.

b) Sua valutazione da parte di organismi internazionali e raccomandazioni degli stessi

61. Senza contenere alcuna specifica raccomandazione al riguardo, le relazioni della Commissione nell'ambito dell'MCV hanno incluso le nuove disposizioni in materia di responsabilità materiale dei giudici tra gli elementi problematici delle riforme delle leggi sulla

²⁹ V., ad esempio, per la responsabilità relativa agli atti giudiziari in materia di diritto dell'Unione, P. Martín Rodríguez, P., «State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach», in *Columbia Journal of European Law*, vol. 11, edizione 3, 2005, pagg. da 605 a 621, in particolare 614 e segg. In generale, v. ad esempio Fairgrieve, D., *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003 o Oliphant K., (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

giustizia³⁰, dando voce alle preoccupazioni della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (in prosieguito: la «Commissione di Venezia») e del Gruppo di Stati contro la corruzione (in prosieguito: il «GRECO»)³¹. Infatti, le disposizioni in materia di responsabilità civile di giudici e pubblici ministeri introdotte dalla legge n. 242/2018 sono state oggetto di critiche da parte della Commissione di Venezia, del GRECO e del Consiglio consultivo dei giudici europei del Consiglio d'Europa (in prosieguito: il «CCJE»).

62. La Commissione di Venezia ha concluso che le condizioni principali per definire in modo soddisfacente l'errore giudiziario erano state soddisfatte con l'attuale formulazione dell'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004³². Tuttavia, essa ha ritenuto problematico il fatto che l'assemblea plenaria del CSM sia esclusa dalla procedura³³ e che il ruolo principale sia attribuito al Ministero delle Finanze pubbliche. Infatti, da un lato, il Ministero delle Finanze pubbliche è un attore esterno alla magistratura e, dall'altro, non vi sono criteri per la «propria valutazione» su cui il Ministero deve fondare la sua decisione, unitamente alla relazione dell'Ispettorato giudiziario, per esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del giudice. Pertanto, anche se la Commissione di Venezia dichiara che, «dal momento che sono le risorse pubbliche dello Stato a subire perdite, il Ministero delle Finanze pubbliche può di fatto essere un ricorrente attivo», essa sottolinea che esso «non dovrebbe svolgere alcun ruolo nella valutazione dell'esistenza o delle cause dell'errore giudiziario»³⁴.

63. La Commissione di Venezia ha altresì rilevato che l'esclusione del CSM dovrebbe essere considerata nel contesto di altre disposizioni, come la creazione della Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Sezione per le indagini sui reati commessi dalla magistratura (in prosieguito: la «SIOJ»)). Secondo la Commissione di Venezia, i diversi elementi sopra menzionati, considerati nel loro complesso, potrebbero esercitare pressioni sui giudici e compromettere l'indipendenza della magistratura³⁵. La Commissione di Venezia ha pertanto indicato che sarebbe preferibile che l'azione di rivalsa diretta ad accertare la responsabilità civile del giudice avesse luogo solo una volta conclusi i procedimenti disciplinari dinanzi al CSM³⁶.

64. In un primo rapporto, il GRECO ha raccomandato che le modifiche che incidono sulla responsabilità dei giudici per gli errori giudiziari «siano sottoposte a controllo in modo da garantire chiarezza e prevedibilità sufficienti delle norme in oggetto ed evitare che esse diventino una minaccia per l'indipendenza dei giudici»³⁷. Nella valutazione della formulazione definitiva dell'articolo 96 della legge n. 303/2004, in una relazione di verifica, il GRECO ha affermato che detta raccomandazione non era stata attuata. Il medesimo ha rilevato che il sistema della responsabilità personale istituito da detta disposizione è discutibile a causa dell'effetto

³⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2018)851 del 13 novembre 2018, (Relazione della Commissione sull'MCV del 2018) paragrafo 3.1, pag. 3. In tale relazione, la Commissione ha raccomandato di «sospendere immediatamente l'attuazione delle leggi sulla giustizia e dei successivi decreti d'urgenza» e di «rivedere le leggi sulla giustizia tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nel quadro dell'MCV e delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del gruppo GRECO».

³¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Romania: relazione tecnica che accompagna il documento Relazione della Commissione sull'MCV del 2018, SWD (2018)551, pag. 6.

³² Commissione di Venezia, parere n. 924/2018 sugli emendamenti alla legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, della legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria, e alla legge n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura, adottato dalla Commissione in occasione della sua centosedicesima seduta plenaria (Venezia, dal 19 al 20 ottobre 2018), CDL-AD(2018)017, (in prosieguito: il «parere della Commissione di Venezia n. 924/2018»), punto 115.

³³ Ibidem, punto 116.

³⁴ Ibidem, punto 117.

³⁵ Ibidem, punto 121.

³⁶ Ibidem, punti 118 e 122.

³⁷ Rapporto ad hoc GRECO sulla Romania (articolo 34), 23 marzo 2018, Greco-AdHocRep(2018)2, (in prosieguito: «Rapporto GRECO del 2018»), punto 47.

paralizzante dello stesso sull'indipendenza dei giudici dal potere esecutivo. Ricordando la sua posizione sull'«immunità funzionale» di cui dovrebbero godere i magistrati, il GRECO ha dichiarato che gli errori giudiziari dovrebbero essere preferibilmente trattati mediante ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale di grado superiore oppure come una questione disciplinare che deve essere risolta in seno alla magistratura. Il GRECO ha osservato, tra gli elementi problematici, il fatto che l'azione di rivalsa dello Stato sia obbligatoria; il fatto che le autorità non abbiano adottato garanzie aggiuntive contro il rischio di pressioni sui giudici; l'esclusione del CSM da tale procedura e il ruolo preminente del Ministero delle Finanze pubbliche nella valutazione dell'esistenza e delle cause dell'errore giudiziario³⁸.

65. Infine, oltre agli aspetti già rilevati dalla Commissione di Venezia e dal GRECO, il CCJE ha sottolineato di essere favorevole ad una piena immunità funzionale dei giudici. Secondo tale organo, soltanto la malafede dovrebbe far sorgere la responsabilità dei giudici per eventuali errori giudiziari, mentre la negligenza grave non viene ritenuta causa di responsabilità materiale dei giudici a causa delle difficoltà pratiche di interpretazione e applicazione di detta nozione³⁹. Il CCJE ha raccomandato che la definizione di errore giudiziario sia integrata con una dichiarazione inequivoca che i giudici non sono responsabili, salvo che sia stato accertato, mediante una regolare procedura, che essi hanno agito in malafede o con negligenza grave.

c) Funzionamento (pratico) del sistema

66. Ho dettagliatamente descritto il contesto nazionale e il contesto internazionale per evidenziare due importanti elementi e aggiungerne un altro.

67. In primo luogo, il contesto nazionale: le modifiche alla legge n. 303/2004 sono intervenute nel corso di quel che sembra essere, nel complesso, un periodo alquanto travagliato per la magistratura rumena⁴⁰. Tuttavia, sempre che un organo giurisdizionale non intenda pronunciare una condanna per associazione temporale, è sempre necessario svolgere un'analisi dettagliata di ciò che è stato effettivamente modificato e perché. Se ci si concentra sul particolare, il primo aspetto che appare in superficie è che vi fosse l'intenzione di dissociare la responsabilità dello Stato dalla necessità di una previa condanna, di carattere penale o disciplinare, del giudice. Tenuto conto della diversità di finalità e obiettivi dei due procedimenti, ciò è piuttosto comprensibile, specialmente se si ritiene che i singoli potrebbero, almeno occasionalmente, ottenere risarcimenti per la responsabilità dello Stato. In secondo luogo, la possibilità di un'azione di rivalsa che vi è sempre stata ma a quanto pare in precedenza senza procedure e dunque controlli, è stata dotata di un contesto presumibile e prevedibile.

68. In secondo luogo, che problemi presentano tali emendamenti? Uno studio attento delle preziose raccomandazioni dei vari organismi internazionali menzionati nella sezione precedente mostra che le raccomandazioni ivi contenute sono normative, rivolte al futuro e, in tal senso, politiche. In particolare, il CCJE sembra avere una concezione normativa chiaramente riconosciuta di cosa dovrebbero contenere le leggi che gli Stati devono adottare in tale campo.

³⁸ Relazione di verifica del rapporto ad hoc sulla Romania (articolo 34) 21 giugno 2019, Greco-AdHocRep(2019)1, («Relazione di verifica del rapporto ad hoc sulla Romania»), punti da 45 a 52.

³⁹ Parere del Bureau del CCJE a seguito della richiesta presentata dal forum dell'Associazione dei giudici rumeni per quanto riguarda la situazione relativa all'indipendenza della magistratura in Romania, 25 aprile 2019, CCJE-BU(2019)4, (in prosieguo: il «parere del CCJE del 2019»), punti da 34 a 44.

⁴⁰ V. paragrafi da 250 a 256 delle conclusioni AFJR.

Nelle relazioni in oggetto, uno Stato viene dunque criticato essenzialmente perché il modello che ha adottato non è all'altezza delle speranze e delle aspettative di un organismo internazionale, unitamente al rilievo che potrebbero verificarsi abusi.

69. Non si tratta di certo di minimizzare il prezioso contributo che dette relazioni possono offrire ad uno Stato alla ricerca di modelli adeguati. Si tratta piuttosto di indicare il diverso tipo di valutazione che la Corte è chiamata a effettuare, che non può fondarsi su concezioni *normative* sostenute ex ante che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro dovrebbe adottare. La valutazione della Corte si può basare solo su *fatti* accertati ex post o almeno su argomenti ragionevolmente plausibili sul reale funzionamento e sulla funzione di un sistema, che possono poi condurre ad un'affermazione astratta, ma comunque suffragata in modo chiaro, di *incompatibilità giuridica* fondata sulla violazione di un obbligo giuridico.

70. È tuttavia proprio in termini di indicazione di dettagli specifici riguardo a cosa esattamente non funziona in un siffatto modello di responsabilità dello Stato, potenzialmente seguito da un'azione di rivalsa nei confronti del singolo giudice, che le menzionate relazioni degli organismi internazionali sono notevolmente limitate. Ciò che emerge piuttosto è forse espresso in modo migliore dalla raccomandazione del CCJE che afferma in sostanza la problematicità di qualsiasi modello che non abbracci la piena «immunità funzionale» dei magistrati. Si tratta infatti di una concezione normativa affermata in modo chiaro riguardo al punto in cui dovrebbe essere individuato l'equilibrio tra indipendenza e responsabilità⁴¹. Tuttavia ciò, di per sé, non può costituire una prova che dimostri esattamente come un modello, come quello dello Stato membro di cui trattasi – sempre che di fatto il principio predefinito dell'autonomia nazionale procedurale e istituzionale non si trasformi in una vuota illusione – sia incompatibile con i presupposti dell'indipendenza dei giudici.

71. In terzo e ultimo luogo, è altresì importante osservare che, come confermato dal governo rumeno in udienza, non esiste fino ad ora alcuna prassi applicativa delle disposizioni nazionali contestate. Se ho ben compreso, non vi sono di fatto esempi di casi giunti alla seconda fase, in cui, una volta che un singolo sia riuscito ad ottenere da parte dello Stato un risarcimento per responsabilità dello Stato, il Ministro delle Finanze pubbliche promuova un'azione di rivalsa nei confronti di un singolo giudice, a seguito della relazione dell'Ispettorato giudiziario.

72. Per un sistema introdotto nel 2018 ciò è comprensibile. Ha tuttavia due ulteriori conseguenze. Da un lato, ai fini della valutazione sostanziale che verrà effettuata nella prossima sezione, diversi elementi del sistema restano a livello di congettura, non essendovi alcuna applicazione pratica.

73. D'altro lato, sotto il profilo strutturale, il fatto di cui trattasi limita il tipo di controllo di compatibilità che può essere svolto nella presente causa. Ciò permette alla Corte di analizzare solo il progetto, un modello dichiarato sulla carta. Come ho suggerito nelle mie conclusioni parallele⁴², quando compie ciò che effettivamente costituisce un astratto controllo di compatibilità, un organo giurisdizionale può effettuare tre tipi di valutazione: (i) soltanto il progetto o documento cartaceo, (ii) i documenti cartacei associati o il documento cartaceo come

⁴¹ O forse riguardo al punto in cui non dovrebbe essere individuato: con la grande quantità di prove empiriche raccolte in particolare negli Stati dell'Europa centrale e orientale a partire dagli anni '90, inizia ad essere suggerito che modelli e progetti istituzionali raccomandati per parecchi anni da vari attori europei non siano necessariamente ideali per quanto riguarda il loro impatto sulla responsabilità e sull'efficienza del procedimento giurisdizionale. V., in particolare, ad esempio, Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

⁴² V. paragrafi da 240 a 243 delle conclusioni AFJR.

applicato, a correzione dell'interpretazione di taluni elementi del modello astratto quando sono associati a altre disposizioni problematiche nell'ordinamento giuridico degli Stati membri o attenuati da prassi applicative, o infine (iii) soltanto le prassi.

74. Tenuto conto dell'assenza di (iii) e delle informazioni molto limitate su (ii), la valutazione su cui mi soffermerò ora può essere costituita solo da (i) con un limitato apporto di (ii) se possibili elementi del progetto sono associati ad altri elementi di norme o procedure nazionali. Tuttavia, rimane il fatto che, senza alcuna prassi applicativa o argomenti ad essa collegati, ivi incluso nell'ordinanza di rinvio del giudice nazionale nel caso di specie, in sostanza non esiste alcun contesto tangibile che potrebbe confutare il funzionamento del modello così come dichiarato sulla carta.

2. Valutazione

75. A parte la dichiarazione di principio secondo cui deve sussistere la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli a seguito di violazioni del diritto dell'Unione commessi da organi giurisdizionali e l'effettiva armonizzazione delle condizioni di tale responsabilità⁴³, il diritto dell'Unione non contiene ulteriori disposizioni in materia di responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari in generale né per quanto riguarda la responsabilità civile dei giudici.

76. Il punto di partenza è, pertanto, il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri e il fatto che l'organizzazione dei loro sistemi giudiziari, comprese le disposizioni che disciplinano la responsabilità per gli errori giudiziari, rientra nella loro competenza. Ciò non esclude, tuttavia, che gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare, quelli che hanno origine nell'articolo 47, paragrafo 2, della Carta (quando operano nel suo ambito di applicazione) e, in ogni caso, nell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE⁴⁴.

77. Alla luce di tali considerazioni, affronterò anzitutto i problemi posti dalla definizione di errore giudiziario in un procedimento diretto ad accertare la responsabilità dello Stato (a). Esaminerò poi le conseguenze dell'accertamento di tale errore giudiziario sulla conseguente procedura mediante cui lo Stato, rappresentato dal Ministero delle Finanze pubbliche, può intentare un'azione di responsabilità civile nei confronti del singolo giudice in caso di malafede o negligenza grave (b).

a) Definizione di errore giudiziario ai fini della responsabilità dello Stato

78. L'articolo 96 della legge n. 303/2004, come modificato, al paragrafo 1 sancisce, quale punto di partenza, il principio della responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari. Lo stesso articolo prosegue dichiarando al paragrafo 2 che la responsabilità dello Stato non esclude la responsabilità (conseguente) dei giudici che, pur non essendo più in servizio, hanno esercitato la loro funzione in malafede o con negligenza grave. Ai sensi del paragrafo 5 di detta disposizione, la parte lesa deve agire *solo* nei confronti dello Stato, rappresentato dal Ministero delle Finanze pubbliche.

⁴³ V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a. (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ V., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 52).

79. L'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 definisce inoltre l'errore giudiziario che può essere commesso in due diverse situazioni: (a) in relazione ad atti processuali adottati nell'ambito di un procedimento giurisdizionale e (b) in occasione della pronuncia di una sentenza definitiva. In entrambe le situazioni, l'errore giudiziario è caratterizzato da tre elementi: (i) l'atto processuale è stato eseguito in *palese violazione* delle norme di diritto sostanziale e processuale, oppure la sentenza definitiva è *manifestamente contraria* alla legge o in contrasto con la situazione di fatto risultante dalle prove acquisite nel procedimento; (ii) l'atto processuale o la sentenza definitiva in questione comporta una *grave violazione* dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi di un individuo, e (iii) causa un danno al quale *non è stato possibile porre rimedio* mediante ricorso ordinario o straordinario.

80. Da tale definizione risulta che la responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari è ammessa non solo a seguito di atti processuali, ma anche per il contenuto di decisioni giurisdizionali definitive che comprendono l'interpretazione del diritto e la valutazione degli elementi di prova. Inoltre, come spiegato dal governo rumeno nelle sue osservazioni scritte facenti riferimento alla giurisprudenza della Curtea Constituțională (Corte costituzionale), il sistema di responsabilità dello Stato può essere definito «diretto e oggettivo», indipendente dal comportamento (elementi soggettivi) del giudice (malafede o negligenza grave).

81. È in tale contesto, e nell'ambito della prima fase relativa alla responsabilità dello Stato, che il giudice del rinvio mette in discussione la compatibilità della sopra citata definizione di «errore giudiziario» con il diritto dell'Unione. Sebbene la decisione di rinvio non presenti alcuna motivazione che illustri i dubbi del giudice del rinvio a tale riguardo, dalla formulazione della quarta questione si evince che secondo il giudice del rinvio la definizione prevista dall'articolo 96, paragrafo 3, lettera a), della legge n. 303/2004 è *troppo lapidaria e astratta*. In particolare, il giudice del rinvio afferma, in detta questione, che la disposizione di cui trattasi non specifica la natura o l'ambito di applicazione delle disposizioni giuridiche violate da cui è derivato siffatto errore e non stabilisce le modalità, il termine e le procedure per l'accertamento della violazione delle norme giuridiche, né l'organo effettivamente competente ad accertare la violazione di tali disposizioni giuridiche. Per il giudice del rinvio ciò crea la possibilità che venga esercitata una pressione indiretta sui magistrati.

82. Per quanto riguarda l'articolo 96, paragrafo 3, lettera b), della legge n. 303/2004, le preoccupazioni del giudice del rinvio, confluite nel testo della quinta questione, derivano dal fatto che detta disposizione non definisce in concreto cosa s'intenda col riferimento all'«incoerenza» rispetto alle disposizioni giuridiche applicabili e alla situazione di fatto. Secondo il giudice del rinvio, ciò crea la possibilità di bloccare l'attività di interpretazione della legge e delle prove da parte del magistrato.

83. Condivido l'opinione espressa dalla Commissione in udienza, secondo cui la definizione sopra menzionata non sembra di per sé creare problemi. Non vedo come una siffatta definizione di errore giudiziario, considerata in sé e per sé, possa creare il rischio di pressioni indirette sulla magistratura. Se sulla base dell'astratta definizione di errore giudiziario formulata in tal modo (piuttosto restrittivo) *ai fini della responsabilità dello Stato* si potesse rilevare un'eventuale questione, si tratterebbe di una questione opposta a quella dedotta dal giudice del rinvio.

84. In primo luogo, in linea di principio e malgrado le divergenze nazionali in tale ambito, la responsabilità dello Stato per la condotta tenuta dagli organi giurisdizionali è ampiamente riconosciuta negli Stati membri⁴⁵. Il diritto dell'Unione non osta a che lo Stato possa essere ritenuto responsabile dei danni causati dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni⁴⁶. Di fatto, il diritto dell'Unione *esige* la responsabilità dello Stato per violazioni (almeno) del diritto dell'Unione commesse da organi giurisdizionali. Come rilevato dalla Corte nella sentenza Köbler, «l'esistenza di un rimedio giuridico che consenta, a talune condizioni, la riparazione degli effetti dannosi di una decisione giurisdizionale erronea potrebbe senz'altro essere considerata nel senso che corrobora la qualità di un ordinamento giuridico e quindi in definitiva anche l'autorità del potere giurisdizionale»⁴⁷.

85. In secondo luogo, la definizione di cui trattasi nella presente causa contiene parecchi elementi che delimitano la portata dell'errore giudiziario che può far sorgere la responsabilità dello Stato⁴⁸. Soltanto errori *manifesti* sembrano essere considerati errori giudiziari ai sensi della definizione di cui sopra («palese violazione delle norme di diritto sostanziale e processuale» o una sentenza «manifestamente contraria alla legge o in contrasto con la situazione di fatto»). A tale riguardo, la Corte ha affermato, in un contesto diverso, che limitare la responsabilità dello Stato al caso eccezionale in cui il giudice ha violato in maniera manifesta il diritto vigente è un elemento che garantisce il rispetto della specificità della funzione giurisdizionale nonché delle legittime esigenze della certezza del diritto⁴⁹. Inoltre, la definizione in oggetto limita altresì l'esistenza di un errore giudiziario in funzione della *gravità del pregiudizio causato* («con grave violazione dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi»). È parimenti richiesto un nesso di causalità («causando un danno»). Inoltre, vi è un requisito di «ultima ratio», nel senso che perché sussista l'errore è necessario che *non sia stato possibile porre rimedio* «mediante ricorso ordinario o straordinario».

86. Se si interpretano i criteri secondo il loro valore nominale, sembrerebbe che le condizioni per la responsabilità dello Stato siano in pratica limitate solo alle decisioni di ultimo grado, in cui gli errori manifesti commessi hanno direttamente arrecato un grave pregiudizio al singolo. Se fosse effettivamente così, la questione da porre non sarebbe necessariamente se siffatti criteri non siano talmente ampi che se ne possa potenzialmente abusare per esercitare pressione sui singoli giudici in relazione alle loro singole decisioni, ma, *per quanto riguarda la responsabilità dello Stato*, se tali condizioni, in effetti piuttosto restrittive, per la responsabilità dello Stato non rendano eccessivamente difficile o praticamente impossibile per i singoli ottenere un risarcimento dallo Stato.

⁴⁵ Per la situazione di alcuni anni fa, vedi conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, paragrafi da 77 a 84). Da tale analisi, egli ha concluso che «il principio della responsabilità dello Stato per atti degli organi giurisdizionali supremi può essere riconosciuto come un principio generale di diritto comunitario» (paragrafo 85 di tali conclusioni). I criteri di siffatta responsabilità in «situazioni interne» in un considerevole numero di Stati membri appaiono, tuttavia, sostanzialmente più rigorosi. V. ad esempio, Scherr, K. M., «Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches», in *ERA*, 2012, pagg. da 565 a 588; o Varga, Z., «Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?», in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, pagg. da 984 a 1008, in particolare da 989 a 991.

⁴⁶ V., per quanto concerne la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli dagli organi giurisdizionali degli Stati membri, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); o del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); o, più recentemente, del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

⁴⁷ Sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 43).

⁴⁸ Inoltre, in udienza il governo rumeno ha aggiunto che, per quanto riguarda la definizione di errore giudiziario, la giurisprudenza della Curtea Constituțională (Corte costituzionale), in particolare la decisione n. 417/2018, ha introdotto almeno otto condizioni per l'ammissibilità di azioni dirette ad accertare la responsabilità dello Stato.

⁴⁹ V., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 53).

87. La sussistenza di una responsabilità per i danni causati nell'esercizio della funzione giurisdizionale è necessariamente collegata all'accesso al giudice e al diritto a un ricorso effettivo⁵⁰. In tale prospettiva, criteri per la responsabilità dello Stato che siano troppo restrittivi, in assenza di qualsiasi possibilità di un'azione diretta nei confronti dei giudici stessi ai fini dell'accertamento della responsabilità civile, possono, di per sé, diventare problematici.

88. Infatti, come rilevato dalla Corte nella sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, «se non si può escludere che il diritto nazionale precisi i criteri relativi alla natura o al grado di una violazione, da soddisfare affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto [dell'Unione] imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, tali criteri non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente»⁵¹.

89. La Corte ha parimenti affermato che il principio, sancito dall'Unione, della responsabilità dello Stato per i danni arrecati a singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile ad un organo giurisdizionale di ultimo grado osta ad una legislazione nazionale che escluda la responsabilità dello Stato per il motivo che la violazione risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate dall'organo giurisdizionale, nonché ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave del giudice nazionale, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente⁵². Detto principio osta altresì a una normativa nazionale che richieda, come previa condizione, l'annullamento della decisione lesiva emessa dall'organo giurisdizionale che ha causato i danni, allorché un simile annullamento è, in pratica, escluso⁵³.

90. In terzo luogo, vi è la natura lapidaria e astratta della definizione di errore giudiziario, criticata dal giudice nazionale. Tuttavia, devo ammettere di essere alquanto perplesso al riguardo. Considerata la sua natura infinitamente variabile, in quale altro modo potrebbe essere definito l'errore giudiziario? Difficilmente mediante un elenco tassativo di atti che costituiscano un errore giudiziario. Una disposizione del genere si trasformerebbe presto in un elenco telefonico, che obbliga continuamente a scoprire qualche atto nuovo non incluso precedentemente nell'elenco. Pertanto, analogamente alla definizione, ad esempio, di illecito disciplinare di un organo giurisdizionale, la struttura della definizione di cosa può costituire un errore giudiziario non può che consistere in una definizione generale e in qualche misura astratta che fa riferimento a nozioni giuridiche indeterminate⁵⁴. Ciò, a sua volta, sottolinea l'importanza e la conoscenza della sua interpretazione da parte degli organi giurisdizionali e delle autorità nazionali rilevanti. Fino ad ora siffatta prassi, tuttavia, non esiste o almeno non è stata di certo portata all'attenzione della Corte.

⁵⁰ V., ad esempio, Corte EDU, sentenze del 15 luglio 2003, *Ernst e a. c. Belgio*, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, §§ da 47 a 57, e del 12 giugno 2012, *Gryaznov c. Russia*, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, §§ 76 e segg. V. altresì sentenza del 30 settembre 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 36).

⁵¹ Sentenza del 13 giugno 2006 (C-173/03, EU:C:2006:391, punto 44).

⁵² V. sentenze del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391, punto 46) e del 24 novembre 2011, *Commissione/Italia* (C-379/10, non pubblicata, EU:C:2011:775, punti da 35 a 37).

⁵³ Sentenza del 9 settembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e a.* (C-160/14, EU:C:2015:565, punto 60).

⁵⁴ V., in senso simile, la conclusione della Commissione di Venezia nell'ambito dell'analisi dell'attuale formulazione della definizione di errore giudiziario, secondo cui «non è possibile definire l'errore giudiziario senza ricorrere a nozioni generali, che devono essere interpretate dai giudici». Commissione di Venezia, parere n. 924/2018, punto 115.

91. Non ritengo quindi che il principio di diritto dell'Unione dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 47, paragrafo 2, della Carta e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE osti, in linea di massima, a una definizione di errore giudiziario che, ai fini della responsabilità dello Stato, si fonda su elementi come quelli descritti nel presente procedimento.

b) Ripercussioni sulla responsabilità civile dei giudici

1) Considerazioni generali

92. La separazione del regime di responsabilità dello Stato, da un lato, e della responsabilità personale dei magistrati, di carattere civile o disciplinare, d'altro lato, è fondamentale dal punto di vista del principio di indipendenza dei giudici. La creazione di un sistema di responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari rappresenta un compromesso tra il principio dei rimedi giurisdizionali effettivi per gli errori giudiziari e l'indipendenza dei giudici. Esso consente il risarcimento dei singoli che hanno sofferto un danno preservando al contempo i giudici da azioni dirette intraprese nei loro confronti da tali singoli.

93. Nella sentenza Köbler la Corte aveva già affrontato argomenti presentati dagli Stati membri, i quali suggerivano che il principio di diritto dell'Unione della responsabilità dello Stato per danni derivanti da azioni o omissioni degli organi giurisdizionali potrebbe compromettere l'indipendenza della magistratura. In risposta a detti argomenti, la Corte ha statuito che «il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato. Ora, non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto [dell'Unione] comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado»⁵⁵. Come ha rilevato l'avvocato generale Léger nelle sue conclusioni nella medesima causa, la questione dell'indipendenza della giustizia non dovrebbe porsi nell'ambito di un regime di responsabilità dello Stato, ma nell'ambito dell'introduzione di un regime di responsabilità personale dei giudici⁵⁶.

94. È proprio la seconda fase, che comporta l'eventuale responsabilità personale dei giudici, ad essere determinante sotto il profilo dell'indipendenza della magistratura. Ciò non significa che la prima fase, relativa alla responsabilità dello Stato, sia del tutto priva di rilevanza. La minaccia è però più remota. Nella valutazione della seconda fase, l'aspetto esterno del principio dell'indipendenza della magistratura, sancito dall'Unione, esige che il regime di responsabilità dei giudici attraverso la possibilità per lo Stato di risarcire direttamente i danni versati alle parti lese debba garantire che i giudici siano tutelati dalle pressioni idonee a compromettere la loro indipendenza di giudizio e a influenzare le loro decisioni⁵⁷. Tenuto conto del nesso reale tra i due procedimenti in oggetto, in quanto il secondo non può esistere senza il primo, si deve altresì prendere in considerazione il grado di collegamento tra gli stessi, nonché le concrete modalità relative ai requisiti sostanziali e alle garanzie procedurali per i giudici nell'ambito dei procedimenti per l'accertamento della responsabilità dello Stato.

⁵⁵ Sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 42).

⁵⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, paragrafo 90).

⁵⁷ V., in tal senso, sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 121 e giurisprudenza ivi citata).

95. In linea di principio, l'indipendenza dei giudici di certo non equivale all'immunità dei giudici dalla responsabilità di carattere civile o disciplinare. Il principio dell'indipendenza della magistratura, a mio avviso, non osta alla possibilità che lo Stato intraprenda, in casi specifici, un'azione di rivalsa. Detta possibilità reintroduce un elemento di responsabilità da parte della magistratura, che è altrettanto fondamentale per preservare la fiducia del pubblico nel sistema della giustizia.

96. La tesi sopra menzionata trova un chiaro sostegno nel diritto comparato. Ad eccezione degli Stati membri appartenenti alla tradizione giuridica di common law, in cui esiste in effetti una radicata tradizione di immunità dei giudici a garanzia dell'indipendenza degli stessi⁵⁸, la responsabilità dello Stato per i danni causati dalla magistratura è largamente accettata, come già osservato. In particolare, laddove esiste siffatta responsabilità dello Stato, diversi Stati membri (anche se non tutti) consentono allo Stato di rivalersi presso il giudice in questione in relazione alle somme versate, in caso sussistano elementi aggravanti come la malafede e la negligenza grave.

97. Le soluzioni nazionali, per quanto riguarda la responsabilità personale dei giudici, variano fortemente al riguardo. Alcuni sistemi giuridici (di diritto civile) applicano ai giudici il regime generale della rivalsa dei dipendenti pubblici. Altri impongono requisiti e garanzie supplementari, come una previa sentenza penale o disciplinare, o prevedono un limite all'entità dei danni che possono essere posti a carico del giudice. In altri sistemi, ancora, ci si può in parte rivalere dei danni risarciti dallo Stato nell'ambito dello stesso procedimento penale o disciplinare⁵⁹. Tali divergenze indicano che in vari sistemi giuridici si intende in modo piuttosto diverso l'equilibrio tra responsabilità e indipendenza dei giudici, a seconda delle tradizioni giurisdizionali e delle concezioni costituzionali riguardanti il principio della separazione dei poteri e le diverse modalità di controlli e bilanciamenti tra detti poteri. L'unico comune denominatore è forse che, in pratica, tali ipotesi non si verificano frequentemente e la normativa nazionale in materia di responsabilità personale dei giudici è di fatto la polverosa soffitta del diritto costituzionale.

98. Alla luce di tale varietà piuttosto ampia, diversi organismi internazionali hanno proposto alcuni criteri al riguardo. Tuttavia, a seconda della natura e del tipo di organismo internazionale, siffatte raccomandazioni sembrano in realtà variare. La linea di demarcazione pare inserirsi, con qualche semplificazione, tra i criteri elaborati dai giudici stessi a livello internazionale e i criteri suggeriti da organismi o istituzioni i cui membri hanno formazioni professionali più disparate. Da un lato, vi è, ad esempio, la posizione netta del CCJE, che caldeggia un'immunità funzionale ampia o addirittura totale⁶⁰. D'altro lato, la Commissione di Venezia ha sintetizzato come segue la sua posizione nel parere n. 924/2018: «in generale, i giudici non dovrebbero divenire

⁵⁸ V., ad esempio, Frau, M., «The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective» in Cygan, A. e Spadacini, L., (ed.) *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, pagg. da 163 a 179; per un resoconto critico, Toner, H., «Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)», in *Yearbook of European Law*, 1997, pagg. da 165 a 189.

⁵⁹ V., ad esempio, Canivet, G., e Joly-Hurard, J., «La responsabilité des juges, ici et ailleurs», in *Revue internationale de droit comparé*, 2006, vol. 58, n. 4, pagg. da 1049 a 1093, in particolare pagg. 1074 e segg. V., per una descrizione più datata, parere n. 3 (2002) del CCJE sui principi e le regole in materia di deontologia dei giudici, in particolare etica, condotta incompatibile e imparzialità.

⁶⁰ Parere n. 3 (2002) del CCJE all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sui principi e le regole in materia di deontologia dei giudici, in particolare etica, condotta incompatibile e imparzialità. In tale parere, il CCJE ha ritenuto che «non è opportuno, eccetto in caso di dolo, che il giudice sia esposto a qualsiasi responsabilità personale, neppure per via di rivalsa dello Stato». Analogamente, nella Magna Carta dei giudici elaborata dal CCJE, Strasburgo, il 17 novembre 2010, si afferma al punto 22 che «non è opportuno che il giudice, eccetto in caso di dolo, sia esposto a qualsiasi responsabilità personale, neppure per via di rivalsa dello Stato». Detta posizione è evidenziata per quanto concerne le disposizioni di cui trattasi alla presente causa nel parere del CCJE del 2019, punto 39.

responsabili per l'azione di rivalsa quando esercitano la loro funzione giurisdizionale secondo le norme professionali definite dalla legge (immunità funzionale)» e la responsabilità dei «giudici» può essere ammessa nella misura in cui vi sia dolo o negligenza grave da parte del giudice⁶¹.

99. Tuttavia, su tale punto specifico, le posizioni di alcuni organismi internazionali, in particolare quelli non controllati da processi politici nell'ambito dei quali altri poteri dello Stato sarebbero rappresentati a livello internazionale e avrebbero effettiva voce in capitolo nell'approvazione degli stessi, dovrebbero essere considerate con (grande) cautela. È piuttosto probabile che un equilibrio stabile tra l'indipendenza dei giudici e la responsabilità degli stessi emerga nel dialogo o «multilogo», spesso sofferto e lungo, nell'ambito della separazione dei poteri, laddove le idee, talvolta unilaterali, di un potere sono di fatto reciprocamente controllate e bilanciate dagli altri poteri.

100. In definitiva, a mio avviso, il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'Unione, non osta di per sé alla possibilità che, nei casi in cui sia stata attivata la responsabilità dello Stato per danni causati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo Stato eserciti un'azione di rivalsa nei confronti del giudice in questione in relazione alle somme versate, in caso di malafede o negligenza grave. Inoltre, tenuto conto della diversità dei modelli nazionali di cui dispongono gli Stati membri, non si può semplicemente sostenere che il principio di indipendenza dei giudici, sancito dall'Unione, imponga uno specifico regime di responsabilità, collegato, ad esempio, a una condanna penale o a una sanzione disciplinare irrogate in precedenza, o che esso preveda addirittura che un'eventuale responsabilità dell'organo giurisdizionale possa essere riconosciuta solo come sanzione in detto procedimento.

101. Ciò che conta è la qualità del contesto scelto o le garanzie nell'ambito dello stesso. Qualunque sia il modello, le norme nell'ambito dello stesso, come quelle relative alla responsabilità civile dei giudici mediante la possibilità dello Stato di ottenere la riparazione dei danni risarciti alle parti lese, devono garantire che i giudici siano tutelati dalle pressioni in grado di pregiudicare la loro indipendenza di giudizio e di influenzare le loro decisioni. Per le ragioni sopra indicate, in assenza di qualsiasi prassi applicativa a livello nazionale che sia indicativa di un effettivo abuso, mi concentrerò di seguito solo sul *controllo astratto del progetto*, unito alla possibile suggerita interazione delle norme in materia di responsabilità dei magistrati con altre norme recentemente adottate nell'ambito della riforma delle leggi sulla giustizia nel 2018⁶².

2) Elementi contestati

102. Come rilevato nell'esaminare la ricevibilità delle questioni di cui alla presente causa, l'ordinanza di rinvio è lacunosa in termini di informazioni quando si tratta di spiegare le ragioni che hanno condotto il giudice del rinvio a sollevare le questioni pregiudiziali. In particolare, anche se il procedimento principale verte sulla responsabilità dello Stato in relazione ad un'asserita privazione illegittima della libertà personale, il giudice del rinvio non ha fornito alcun tipo di spiegazione in merito al rapporto tra la definizione generale di errore giudiziario prevista

⁶¹ V. parere della Commissione di Venezia, parere n. 924/2018, punto 113, facente riferimento a CDL-AD (2016)015, osservazioni a titolo di *amicus curiae* per la Corte costituzionale sul diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei giudici, paragrafi da 77 a 80. V. altresì, ad esempio, raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, adottata il 17 novembre 2010 in occasione della millenovantottesima riunione dei Delegati dei Ministri, paragrafi 66 e 67: «[l']interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo o colpa grave. Soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può chiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale».

⁶² Paragrafi da 53 a 60 e da 66 a 74 delle presenti conclusioni.

dall'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 e le specifiche disposizioni relative alla responsabilità dello Stato nei procedimenti penali di cui agli articoli 539 e 541 del codice di procedura penale.

103. Tale fatto ha motivato la mia proposta di dichiarare irricevibile la settima questione. Ciò è altresì pertinente nell'ambito della risposta che deve essere data alle questioni dalla quarta alla sesta. Pertanto, la mia seguente analisi si basa sulla premessa secondo cui l'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 è in realtà pertinente ai fini del procedimento principale.

104. Per dare una risposta utile al giudice del rinvio, vi sono tre diverse serie di rilievi che meritano considerazione e che sono emerse dalle osservazioni delle parti nonché in udienza: se gli elementi soggettivi da cui deriva la responsabilità civile dei giudici possano essere legittimamente collegati a casi di malafede o negligenza grave (i); se la procedura relativa alla decisione di esercitare l'azione di rivalsa sia sottoposta alle garanzie specifiche (ii); e se detta procedura, tenuto conto dello stretto collegamento con il procedimento che decide in merito alla responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari, rispetti i diritti della difesa dei giudici in questione (iii).

i) Malafede o negligenza grave

105. L'articolo 96, paragrafo 7, della legge n. 303/2004 prevede che l'azione di rivalsa proposta dallo Stato nei confronti del giudice che è responsabile dell'errore giudiziario sia limitata a casi di malafede o negligenza grave. Dette nozioni sono definite nell'articolo 99¹ della legge n. 303/2004, disposizione che figura nella sezione della medesima legge dedicata alla responsabilità disciplinare di giudici e pubblici ministeri. Ritengo che, perché la responsabilità dello Stato sia chiamata in causa nella prima fase, debba sussistere un errore giudiziario che soddisfa tutti i criteri enunciati nell'articolo 96, paragrafo 3, lettere a) o b), della legge n. 303/2004. Inoltre, affinché un'azione di rivalsa esercitata nei confronti di un giudice abbia esito positivo nella seconda fase, deve inoltre sussistere, oltre alle condizioni sopra indicate, un elemento soggettivo accertato nei confronti del singolo giudice in questione, sotto forma di malafede o negligenza grave.

106. Se è effettivamente così, dovrei concordare con le osservazioni della Commissione e del governo rumeno sul punto. Il fatto che un'azione di rivalsa sia possibile in casi di malafede o negligenza grave non è, ancora una volta, di per sé problematico. Tali nozioni sono definite dalla legge in un modo che non sembra distante dalle definizioni generalmente elaborate di tali nozioni. Ai sensi dell'articolo 99¹, paragrafo 1, della legge n. 303/2004, la malafede è accertata qualora il giudice «violi consapevolmente norme di diritto sostanziale o processuale con l'intenzione di arrecare danno ad un'altra persona o accettando che la violazione arrechi danno ad un'altra persona». Ai sensi dell'articolo 99¹, paragrafo 2, vi è negligenza grave qualora il giudice «ometta per negligenza di applicare norme di diritto sostanziale o processuale in maniera grave, inconfutabile e inescusabile». Inoltre, risulta che l'esercizio di quella funzione giudiziaria in malafede o con negligenza grave, indipendentemente da una possibile responsabilità penale, può altresì costituire un illecito disciplinare ai sensi dell'articolo 99, lettera t), della medesima legge, anche se il fatto non integra gli elementi costitutivi di un reato.

107. Dinanzi alla Corte non è stato dedotto alcun argomento che spieghi cosa esattamente non funzioni in siffatta definizione, né è stato dimostrato che l'interpretazione in sede giurisdizionale di dette nozioni sollevi dubbi circa la loro applicazione pratica o ne riveli un abuso. Ancora una volta, se non viene accolto l'argomento secondo cui una «reale indipendenza dei magistrati» esige una piena immunità funzionale, allora il riconoscimento della responsabilità per i danni

causati in malafede o con negligenza grave è in linea con ciò che sembra di fatto essere la norma generale, come sottolineato anche dalla Commissione di Venezia⁶³.

108. Non capisco nemmeno perché i requisiti imposti dal principio dell'indipendenza dei magistrati, sancito dall'Unione, debbano mirare a discostarsi da tale equilibrio. Una volta che i giudici siano effettivamente sottratti a qualsiasi azione di responsabilità diretta in quanto è stabilito che la responsabilità dello Stato è l'unica strada possibile perché i singoli ottengano il risarcimento dei danni, l'esistenza di una possibilità più ristretta di rivalsa da parte dello Stato in casi davvero eccezionali di effettivo abuso di potere da parte del giudice⁶⁴ e di negligenza grave, sottopone la funzione giurisdizionale ad un livello di diligenza per cui soltanto le violazioni gravi possono far sorgere la responsabilità civile del giudice.

109. Tuttavia, nel complesso, il punto controverso nella presente causa sembra riguardare non tanto le condizioni materiali che fanno sorgere la responsabilità dei magistrati, quanto piuttosto la procedura che rende possibile che il Ministero delle Finanze pubbliche, agendo in qualità di ricorrente, avvii un'azione nella seconda fase. Si tratta della questione che mi accingo ora a esaminare.

ii) Ministero delle Finanze pubbliche in veste di ricorrente?

110. Il giudice del rinvio ha osservato che nella seconda fase, in cui si deve accertare se il magistrato ha commesso l'errore in malafede o con negligenza grave, le disposizioni previste dall'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 sono manifestamente arbitrarie in quanto l'accertamento della responsabilità del magistrato è lasciato esclusivamente allo Stato.

111. Il governo dei Paesi Bassi ha affermato in udienza che il nuovo sistema per la responsabilità civile dei magistrati è problematico se il potere esecutivo svolge un ruolo discrezionale e determinante nell'esercizio dell'azione di rivalsa. Il medesimo governo rileva altresì che occorre considerare tale sistema alla luce della valutazione globale delle riforme del sistema della giustizia in Romania.

112. Da parte sua, la Commissione sostiene che, anche se la responsabilità dei giudici, in casi di malafede o negligenza grave, non è di per sé problematica, è tuttavia necessario che vengano previste alcune garanzie procedurali. A suo avviso, il fatto che l'azione di rivalsa sia esaminata da un organo giurisdizionale indipendente è già una garanzia procedurale. È altresì necessario che le condizioni in cui viene avviata l'azione di rivalsa presentino specifiche garanzie. A tale riguardo, la Commissione afferma che vi sono diverse possibilità. L'esercizio di un'azione di rivalsa potrebbe essere limitato a casi in cui la responsabilità penale o disciplinare del giudice sia già stata accertata con decisione definitiva. Un'altra possibile garanzia potrebbe consistere nella circostanza che l'introduzione dell'azione di rivalsa sia affidata ad una struttura giurisdizionale indipendente, come il CSM. La Commissione sostiene che tali garanzie non sono assicurate dalle disposizioni di cui trattasi nella presente causa in quanto il Ministero delle Finanze pubbliche può

⁶³ Paragrafo 98 delle mie conclusioni.

⁶⁴ Vale la pena osservare che l'articolo 99¹, paragrafo 1, della legge n. 303/2004 richiede una doppia intenzione soggettiva (*mens rea*): non soltanto che il giudice violi *consapevolmente* le norme vigenti (intenzione relativa all'illiceità), ma anche che in tal modo egli *abbia l'intenzione* di arrecare danno ad un'altra persona o *accetti* che la violazione arrechi danno ad un'altra persona (intenzione sotto forma di *dolus directus* o *indirectus*) in relazione alla specifica conseguenza illecita perseguita. In base a ciò, sembra trattarsi del criterio che configura il reato di abuso d'ufficio.

discrezionalmente esercitare l'azione di rivalsa e in quanto il parere dell'Ispettorato giudiziario ha carattere puramente consultivo. A tale riguardo, la posizione della Commissione è in linea con alcune delle osservazioni del GRECO e della Commissione di Venezia⁶⁵.

113. Dalle considerazioni sopra enunciate risulta che le principali preoccupazioni in relazione alle nuove disposizioni sulla responsabilità civile dei giudici sono imperniate sulla partecipazione di due organi alla procedura che conduce alla decisione dello Stato di esercitare l'azione di rivalsa: il Ministero delle Finanze pubbliche e l'Ispettorato giudiziario.

114. Ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 7, della legge n. 303/2004, entro due mesi dalla notifica della decisione definitiva sulla responsabilità dello Stato per l'errore giudiziario il Ministero delle Finanze pubbliche *sottopone* la questione all'Ispettorato giudiziario. Detto organo può, secondo la procedura di cui all'articolo 74¹ della legge n. 317/2004, verificare se l'errore giudiziario sia stato causato dal giudice in malafede o con negligenza grave. Entro sei mesi dalla data di notifica della relazione di cui trattasi, a norma dell'articolo 96, paragrafo 8, della legge n. 303/2004, lo Stato, attraverso il Ministero delle Finanze pubbliche, *esercita l'azione* di rivalsa se, a seguito della relazione consultiva dell'Ispettorato giudiziario di cui sopra e «della propria valutazione», ritiene che l'errore giudiziario sia stato causato dal giudice che abbia agito in malafede o con negligenza grave.

115. A mio avviso, vale la pena sottolineare, in via preliminare, un elemento: se ho ben compreso le norme nazionali, il ruolo del Ministero delle Finanze pubbliche è limitato alla decisione relativa all'esercizio dell'azione di rivalsa e dunque all'avvio della seconda fase. Pertanto, a tutti gli effetti pratici, quel ministero non è che il potenziale ricorrente in un procedimento che si presume abbia luogo dinanzi ad un giudice indipendente. Inoltre, il medesimo ministero può attivarsi solo se, a seguito di un altro procedimento dinanzi ad un altro giudice indipendente, sia stata pronunciata una decisione giudiziaria definitiva che confermi la sussistenza di un errore giudiziario e della responsabilità dello Stato.

116. A tutti gli effetti pratici, pertanto, il margine di discrezionalità nel processo decisionale del Ministero delle Finanze pubbliche sembra essere in realtà «schiacciato» tra due organi giurisdizionali civili indipendenti. In detto contesto, ho ancora qualche difficoltà a individuare cosa esattamente sarebbe di per sé incompatibile nella soluzione che prevede che il Tesoro, avendo dovuto versare denaro alla singola parte lesa a seguito della valutazione indipendente di un giudice civile, competente, abbia la possibilità di esercitare, in veste di ricorrente, un'azione di rivalsa nei confronti del giudice che potrebbe aver causato detto danno in malafede o con negligenza grave⁶⁶. Inoltre, il Ministero non può decidere esso stesso sulla questione della responsabilità civile, ma decide solamente se adire un altro giudice (indipendente).

117. Quali ulteriori tutele contro potenziali abusi dei poteri pubblici consistenti nell'esercitare pressioni sui giudici sono necessarie in un siffatto sistema? Anzitutto, la proposta secondo cui devono esservi alcune tutele supplementari implica che in tale Stato membro due cicli di giudizio indipendente con tutti i mezzi di ricorso disponibili⁶⁷ non sono sufficienti a prevenire abusi strutturali. Se però quello è l'assunto di partenza, qual è l'indipendenza dei magistrati che deve essere tutelata in un siffatto sistema? Due cicli di contenzioso si prestano ad abusi, ma se ne

⁶⁵ V. paragrafi da 62 a 64 delle presenti conclusioni.

⁶⁶ Come parimenti rilevato dalla Commissione di Venezia, poiché detto Ministero è responsabile dell'erario, non è affatto escluso che esso possa rappresentare lo Stato in detto tipo di procedimento. V. paragrafo 62 delle presenti conclusioni.

⁶⁷ Nella seconda fase, la Corte d'appello del luogo in cui risiede il convenuto, avverso cui esiste il diritto di impugnare dinanzi all'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione). V. paragrafo 10 delle presenti conclusioni.

aggiunge un terzo, questa volta magari sotto forma di procedimento disciplinare, tutto si sistemerà? Inoltre, sotto il profilo strutturale, l'idea che si possa influenzare il primo ciclo del procedimento di accertamento della responsabilità dello Stato per esercitare pressioni sul singolo giudice decidendo in modo selettivo se esercitare l'azione di rivalsa parte altresì dell'assunto abbastanza singolare secondo cui uno Stato membro «kamikaze» sarebbe disposto a influenzare i propri giudici a proprio svantaggio, inducendoli dunque effettivamente a concedere un risarcimento contro lo stesso, in modo da poter poi sottoporre a pressione i singoli giudici nella seconda fase.

118. In ogni caso, non comprendo nemmeno come in un ordinamento giuridico dell'Unione, rispettoso dell'autonomia procedurale e della diversità istituzionale tra gli Stati membri, un sistema nazionale in cui la possibile responsabilità civile di giudici può essere accertata solo a seguito di due cicli distinti di contenzioso dinanzi a giudici civili (indipendenti), suscettibili di controllo e impugnabili con i mezzi di ricorso a disposizione in base al sistema nazionale, sarebbe di per sé incompatibile con il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'Unione.

119. Di certo si potrebbero immaginare altre misure istituzionali o procedurali. L'eventuale responsabilità di un giudice, di natura civile o disciplinare, potrebbe essere esclusivamente subordinata ad una decisione definitiva dell'organo che si pronuncia sui procedimenti disciplinari in seno alla magistratura. Ciò potrebbe costituire, in talune circostanze, un approccio istituzionale più logico e opportuno, che garantisca la coerenza tra il procedimento disciplinare e il procedimento civile di accertamento della responsabilità⁶⁸. Tuttavia, tali considerazioni, che promuovono un disegno istituzionale presumibilmente migliore, non indicano automaticamente una violazione dei requisiti del principio dell'indipendenza dei giudici per il semplice fatto che sono previsti altri disegni istituzionali⁶⁹. Infatti, dal punto di vista dei requisiti del principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'Unione, ad essere decisiva non è tanto la natura disciplinare, civile o penale dell'organo giurisdizionale competente ad adottare la decisione definitiva, bensì la sua indipendenza.

120. Tuttavia, se si concentra l'attenzione sullo specifico elemento rappresentato dal ruolo del Ministero delle Finanze pubbliche nel decidere se esercitare l'azione di rivalsa, sembra esservi una certa mancanza di chiarezza su quali siano esattamente dette norme. Ritengo che ciò sia in parte riconducibile al fatto che non vi sono prassi applicative sul punto. Il governo rumeno ha affermato anzitutto che l'azione *non è automatica*. In udienza, tuttavia, detto governo ha spiegato che l'avvio di un'azione di rivalsa è *condizionato* da una relazione dell'Ispettorato giudiziario che stabilisca che l'errore giudiziario è stato causato in malafede o per negligenza grave.

121. Piuttosto che imporre al Ministero delle Finanze pubbliche l'obbligo di esercitare l'azione, sembra dunque che l'articolo 96, paragrafo 7, della legge n. 303/2004 preveda una procedura sistematica che il Ministero delle Finanze pubbliche *deve* attivare sottoponendo la questione all'Ispettorato giudiziario ogniqualvolta un procedimento abbia accertato la responsabilità dello Stato per un errore giudiziario. Ciò significa che la responsabilità dello Stato dà automaticamente luogo ad un'indagine sull'esistenza della malafede o della negligenza grave da parte del giudice, che si consolida poi in un verbale.

⁶⁸ Coerenza e coordinamento, ma non necessariamente maggiori garanzie di indipendenza strutturale. Se vi è il timore di un possibile sviamento di taluni procedimenti ad opera di talune parti dello spettro politico o anche di talune parti della magistratura, concentrare tutto il potere decisionale nelle mani di un'unica autorità centrale è, sul piano del disegno istituzionale, una pessima idea. Analogamente a quanto ho già suggerito al paragrafo 307 delle conclusioni AFJR, in termini di potenziale in relazione all'indipendenza strutturale, per chi abbia cattive intenzioni sarà più facile controllare uno o più commissioni disciplinari nella capitale piuttosto che quindici corti d'appello disseminate in tutto il paese.

⁶⁹ V. altresì paragrafi da 68 a 70 delle presenti conclusioni.

122. A mio avviso, a patto che solo un giudice indipendente possa adottare una decisione sulla responsabilità dello Stato o su una potenziale successiva responsabilità civile di un giudice in casi di malafede o di negligenza grave, questa è di per sé una garanzia sufficiente. Tuttavia, tenuto conto della volontà del legislatore nazionale di subordinare in modo chiaro la discrezionalità del ricorrente prima della seconda fase a ulteriori garanzie, la partecipazione dell'Ispettorato giudiziario, in qualità di organo indipendente nell'ambito del CSM, responsabile delle indagini di natura disciplinare in seno alla magistratura, costituisce un elemento idoneo a rafforzare le garanzie del sistema. Tuttavia, ciò è soggetto a due condizioni: in primo luogo, l'Ispettorato giudiziario deve essere esso stesso indipendente. In secondo luogo, la relazione dal medesimo elaborata deve vincolare, in caso di conclusione negativa, il Ministero delle Finanze pubbliche.

123. Per quanto riguarda la prima condizione, come osservato nelle mie conclusioni nella causa *Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.*, benché l'Ispettorato giudiziario non si pronunci su questioni disciplinari, è abbastanza evidente che i suoi poteri di indagine siano già idonei, a prescindere dalle garanzie offerte dall'organo che adotta la decisione definitiva sul procedimento disciplinare, a esercitare una certa pressione su coloro che hanno il compito di pronunciarsi sulla controversia⁷⁰. Pertanto, a mio avviso, in un sistema come quello di cui trattasi nella presente causa, è indispensabile che l'organo competente ad effettuare una perizia relativa alla malafede o alla negligenza grave sia esso stesso ragionevolmente imparziale. Né la decisione di rinvio né le parti hanno, tuttavia, presentato alla Corte argomenti in grado di sollevare dubbi circa l'imparzialità dell'Ispettorato giudiziario a tale riguardo⁷¹.

124. Quanto alla seconda condizione, benché la Corte abbia chiesto espressamente alcune precisazioni in udienza, resta incerto se il Ministero delle Finanze pubbliche possa avviare l'azione se la relazione dell'Ispettorato giudiziario conclude che *non vi è stata* malafede o negligenza grave. Il governo rumeno ha spiegato in udienza che, anche se ciò non risulta dal testo della disposizione, l'accertamento della malafede o della negligenza grave nella relazione dell'Ispettorato giudiziario è una condizione per l'esercizio dell'azione di rivalsa da parte del Ministero delle Finanze pubbliche.

125. Se fosse effettivamente così, circostanza che deve essere accertata in ultima analisi dal giudice nazionale, il sistema non solo fornirebbe le garanzie necessarie (che qualsiasi riconoscimento della responsabilità personale di un giudice sia soggetto a condizioni alquanto restrittive e che il relativo accertamento possa essere effettuato esclusivamente da un giudice indipendente), ma comporterebbe anche garanzie superiori che si spingono oltre quanto di norma strettamente necessario (ad esempio, il fatto che il Ministero, in veste di ricorrente nella seconda fase, debba rispettare requisiti specifici per avviare l'azione di rivalsa dinanzi ad un siffatto giudice indipendente).

iii) Diritti della difesa

126. Nell'ordinanza di rinvio il giudice del rinvio ha affermato che il giudice non ha la possibilità di esercitare pienamente i propri diritti della difesa. In primo luogo, il giudice nazionale ritiene che la prima fase, riguardante esclusivamente la parte lesa in veste di ricorrente e lo Stato in veste di

⁷⁰ V. paragrafi da 267 a 269 delle conclusioni AFJR.

⁷¹ Certamente, la conclusione da me proposta nei paragrafi da 274 a 278 delle conclusioni AFJR sollevava dubbi circa la nomina ad interim del presidente dell'ispettorato giudiziario ai sensi del decreto-legge rumeno n. 77/2018. Ciò non può tuttavia essere inteso come l'affermazione dell'assenza di imparzialità dell'istituzione stessa. Inoltre, una dichiarazione di incompatibilità dell'uno o dell'altro elemento strutturale di un sistema giudiziario non può essere intesa nel senso che tutto ciò che è collegato a tale istituzione ed elemento è quindi automaticamente anche «viziato». Con tale logica, prima o poi l'intero sistema giudiziario potrebbe essere dichiarato incompatibile «per associazione».

convenuto, escluda dal procedimento il magistrato effettivamente interessato. Tale circostanza è in grado di minare il principio dell'*audi alteram partem* e i diritti della difesa del giudice nel successivo procedimento in cui lo Stato può chiedere la riparazione direttamente al giudice, nella misura in cui la questione giuridica circa l'esistenza di un errore giudiziario sia risolta nel corso della prima fase.

127. La Commissione ha sostenuto in udienza che l'accertamento di un errore giudiziario non può comportare la responsabilità di un giudice se quest'ultimo non può presentare la sua posizione nel procedimento che sfocia nell'accertamento di tale errore. Il giudice dovrebbe altresì essere sentito nel procedimento diretto ad accertare la responsabilità dello Stato per un errore giudiziario.

128. Il governo rumeno ha precisato, in udienza, che il giudice convenuto può rimettere in discussione, nel procedimento sulla propria responsabilità, tutte le dichiarazioni relative all'esistenza dell'errore giudiziario contenute nella sentenza che statuisce sulla responsabilità dello Stato. Inoltre, detto giudice può altresì partecipare a titolo di interveniente al procedimento nei confronti dello Stato.

129. Temo che, per quanto riguarda tale specifica questione, la Corte sia in qualche modo priva di informazioni. Non è chiaro se il giudice che si pronuncia sull'errore giudiziario nell'ambito della prima fase sia tenuto ad accogliere qualsiasi domanda di intervento. Non risulta chiaramente quale sia lo status procedurale del giudice nell'ambito di tale procedimento. Infine, per via del fatto che la causa dinanzi al giudice nazionale si trova di fatto nella prima fase e non nella seconda, vi è una netta mancanza di chiarezza in relazione al modo in cui una statuizione definitiva del giudice civile nella prima fase quanto all'esistenza dell'errore giudiziario sarà presa in considerazione nell'ambito della seconda fase. Infatti, la definizione sostanziale di cosa costituisce esattamente un errore giudiziario sembra essere la stessa per entrambe le fasi: ciò che è stato aggiunto nella seconda fase è l'elemento soggettivo della malafede o della negligenza grave, ma in relazione al medesimo errore giudiziario.

130. In ogni caso, a mio avviso, un giudice che affronta un'azione di responsabilità civile nella seconda fase deve poter contestare *tutti gli elementi* riguardanti tale causa: tutti gli elementi inerenti alla definizione che possono essere utilizzati per l'accertamento dell'esistenza del suo asserito errore giudiziario di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004, nonché della sua intenzione (o assenza di intenzione) in relazione a detto errore ai sensi dell'articolo 99¹ della legge n. 303/2004. Rientra senz'altro nell'ambito del diritto nazionale la questione relativa al modo esatto in cui un siffatto pieno diritto di difesa debba essere garantito nella struttura dei due procedimenti. Ad essere chiaro è ciò che *non può accadere*, ossia un giudice che si trovi nella seconda fase, senza aver potuto partecipare in alcun modo significativo alla prima, ad affrontare una constatazione circa l'esistenza dell'errore giudiziario che è già stata raggiunta nella prima fase, il che in effetti deciderebbe anticipatamente della sua responsabilità personale.

131. Spetta al giudice nazionale stabilire se le disposizioni procedurali nazionali applicabili nel contesto dell'azione di rivalsa proposta dallo Stato consentano il pieno esercizio dei diritti della difesa del giudice in questione. Se così non fosse, spetterebbe al giudice nazionale interpretare le disposizioni procedurali nazionali conformemente ai requisiti dei diritti della difesa di cui all'articolo 47 della Carta, al fine di dare al giudice, nell'ambito del procedimento tra la parte lesa e lo Stato o certamente almeno nel procedimento tra lo Stato e il giudice di cui trattasi, la possibilità di presentare in modo completo la propria posizione riguardo a tutti gli elementi contestati.

c) Conclusione e precisazione

132. Ritengo che l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non ostino a una normativa nazionale sulla responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della legge n. 303/2004, né all'esistenza della possibilità per lo Stato di esercitare successivamente un'azione di rivalsa per responsabilità civile nei confronti del giudice di cui trattasi in casi di malafede o di negligenza grave da parte del giudice, sempre che detti procedimenti offrano sufficienti garanzie per assicurare che i magistrati non subiscano pressioni dirette o indirette idonee a incidere sulle loro decisioni. Spetta al giudice nazionale valutare, alla luce di tutti i fattori rilevanti dinanzi ad esso, se le menzionate condizioni siano soddisfatte dall'articolo 96 della legge n. 303/2004, da parte di altre norme nazionali pertinenti e nella prassi applicativa.

133. Nell'ambito della presente causa e delle informazioni fornite alla Corte nel presente procedimento, qualsiasi altra conclusione si avvicinerrebbe, a mio avviso, pericolosamente a suggerire che, sul piano del diritto dell'Unione, debba sussistere la piena immunità funzionale dei giudici nazionali, oppure che la Corte è impegnata effettivamente a ridisegnare istituzioni e procedure nazionali togliendo talune competenze a un'istituzione (organi giurisdizionali civili) e trasferendole effettivamente a un'altra (commissioni disciplinari o altri organi nell'ambito del CSM), senza alcun motivo specifico se non un'idea preconcepita di una determinata struttura della responsabilità dei giudici. È superfluo precisare che ciò non solo sarebbe in contrasto con il principio di autonomia istituzionale e procedurale nazionale, ma renderebbe incompatibili con il diritto dell'Unione diverse altre soluzioni nazionali presenti negli Stati membri.

134. Come evidenziato nelle mie conclusioni nella causa *Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.*⁷², ma anche in recenti sentenze della Corte in materia di indipendenza della magistratura polacca⁷³, la valutazione delle norme che incidono sull'organizzazione giurisdizionale e sulla separazione dei poteri è strettamente collegata a un più ampio contesto giuridico e circostanziale. Salvo che ad essere esaminata sia la sola astratta compatibilità di un progetto istituzionale, la valutazione di tali norme non può essere isolata dalle circostanze di fatto e dagli esempi del loro utilizzo nella pratica. In tal senso, le disposizioni nazionali dirette a promuovere la responsabilità dei giudici, per quanto perfette possano apparire «sulla carta», non sono di certo immuni nella pratica da pressioni interne o esterne.

135. Tuttavia, come ripetutamente sottolineato nelle presenti conclusioni, nel caso di specie non è emerso alcun elemento che dimostri in che modo esattamente le disposizioni di cui trattasi nella presente causa si presterebbero ad abusi in combinato disposto con altre disposizioni, o in che modo esse siano effettivamente state oggetto di abuso nella pratica.

136. La conclusione cui sono giunto sopra è dunque valida nell'astratto contesto presentato alla Corte, in cui le parti hanno espressamente riconosciuto che non esistono prassi o indicazioni circa l'(ab)uso del nuovo sistema quale strumento per esercitare pressioni sui giudici. Detta conclusione non impedisce naturalmente che un giudice nazionale, o addirittura la Corte, possano giungere ad una soluzione diversa alla luce dei futuri sviluppi sotto il profilo dell'utilizzo concreto del sistema in precedenza analizzato.

⁷² Paragrafi da 242 a 244 delle conclusioni AFJR, nonché paragrafi 73 e 74 delle presenti conclusioni.

⁷³ Sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 142).

V. Conclusioni

137. Alla luce delle suesposte considerazioni propongo alla Corte di rispondere alle questioni sottoposte come segue: l'articolo 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non ostano a una normativa nazionale sulla responsabilità dello Stato per gli errori giudiziari, come quella di cui all'articolo 96, paragrafo 3, della Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri), né all'esistenza della possibilità per lo Stato di esercitare successivamente un'azione di rivalsa per responsabilità civile nei confronti del giudice di cui trattasi in casi di malafede o di negligenza grave da parte del giudice, sempre che detti procedimenti offrano sufficienti garanzie per assicurare che i magistrati non subiscano pressioni dirette o indirette idonee a incidere sulle loro decisioni. Spetta al giudice nazionale valutare, alla luce di tutti i fattori rilevanti dinanzi ad esso, se le menzionate condizioni siano soddisfatte dall'articolo 96 della legge n. 303/2004, da parte di altre norme nazionali pertinenti e nella prassi applicativa.