



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NICHOLAS EMILIOU  
presentate il 16 febbraio 2023<sup>1</sup>

**Causa C-216/21**

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,  
YN  
contro  
Consiliul Superior al Magistraturii**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Curtea de Apel Ploiești (Corte d'appello di Ploiești, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Decisione 2006/928/CE – 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 – Articolo 2 TUE – Stato di diritto – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Indipendenza dei giudici – Misura nazionale che modifica le regole concernenti la promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore»

## I. Introduzione

1. «Justice must not only be done, it must also be seen to be done (Non basta che la giustizia sia fatta, occorre anche percepire che è fatta)». Questa celebre massima è spesso ricordata quando vengono in rilievo questioni di indipendenza dei giudici, dato che al centro di tali questioni vi è la fiducia che i giudici devono ispirare ai singoli in una società democratica<sup>2</sup>.

2. Nel 2019, la Sezione per giudici del Consiliul Superior al Magistraturii (Consiglio superiore della magistratura, Romania; in prosieguo: il «CSM») ha approvato un regolamento nazionale che modifica la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore in Romania (in prosieguo: il «regolamento controverso»)<sup>3</sup>. I ricorrenti nel procedimento principale, l'Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (associazione «Forum dei giudici

<sup>1</sup> Lingua originale: l'inglese.

<sup>2</sup> V., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), 15 luglio 2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr c. Ucraina*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 32 e giurisprudenza ivi citata, e Corte EDU, 3 maggio 2007, *Bochan c. Ucraina*, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, § 66. V. anche 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, in prosieguo: la «sentenza A.K. e a. (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema)», punto 127 e giurisprudenza ivi citata].

<sup>3</sup> Decisione della Sezione per giudici del CSM n. 1348, del 17 settembre 2019, recante approvazione del regolamento relativo all'organizzazione e allo svolgimento del concorso di promozione dei giudici.

della Romania»; in prosieguo: il «Forum dei giudici della Romania») e YN hanno chiesto l'annullamento parziale di tale decisione dinanzi alla Curtea de Apel Ploiești (Corte d'appello di Ploiești, Romania), giudice del rinvio nella presente causa.

3. Essi sostengono che la riforma instaurata dal regolamento controverso è problematica, poiché, a loro avviso, la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali nazionali di grado inferiore è condotta dai presidenti e da membri delle corti d'appello nelle quali vi sono posti vacanti da coprire ed è basata su criteri soggettivi e discrezionali, anziché su una valutazione obiettiva dei candidati in tale procedura, basata soltanto sui risultati di un esame scritto, come avveniva prima dell'adozione del regolamento controverso.

4. Con la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, il giudice del rinvio chiede se siffatta riforma sia compatibile con il principio di indipendenza dei giudici che, a suo avviso, discende dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (diritto fondamentale a un giudice imparziale) e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (diritto a una tutela giurisdizionale effettiva), nonché dal principio dello Stato di diritto ai sensi dell'articolo 2 TUE.

5. In breve, per le ragioni che illustrerò nel prosieguo, ritengo che modifiche normative come quelle introdotte dal regolamento controverso non violino il principio di indipendenza dei giudici.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

6. Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

7. L'articolo 47 della Carta, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», prevede, al suo secondo comma, quanto segue:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. (...)».

### B. Diritto rumeno

8. La Legea nr. 303/2004, privind statutul judecătorilor și procurorilor (legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri), del 28 giugno 2004, ripubblicata nel *Monitorul Oficial al României, Partea I*, n. 826 del 13 settembre 2005 (in prosieguo: la «legge n. 303/2004»), è stata modificata e integrata dalla Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (legge n. 242/2018 recante modifica e integrazione della legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri), del 12 ottobre 2018, *Monitorul Oficial al României, Partea I*, n. 868 del 15 ottobre 2018 (in prosieguo: la «legge n. 242/2018»), entrata in vigore il 18 ottobre 2018.

9. Ai sensi della legge n. 242/2018, gli articoli 46<sup>1</sup> e 46<sup>3</sup> sono stati introdotti nella legge n. 303/2004. Tali disposizioni stabiliscono che i giudici e i pubblici ministeri possono essere promossi esclusivamente mediante concorsi organizzati a livello nazionale, nell'ambito dei quali il rendimento professionale dei candidati e la loro condotta nei tre anni precedenti alla procedura di promozione sono oggetto di valutazione. Le norme specifiche che disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento delle procedure di promozione sono stabilite mediante regolamenti adottati, a seconda dei casi, dalla Sezione per giudici o dalla Sezione per pubblici ministeri del CSM.

10. Il regolamento controverso, che contiene norme relative all'organizzazione e allo svolgimento dei concorsi per la promozione dei giudici in funzione, è stato adottato in applicazione degli articoli da 46<sup>1</sup> a 46<sup>3</sup> della legge n. 303/2004. Tale regolamento è stato approvato con decisione della Sezione per giudici del CSM n. 1348, del 17 settembre 2019.

### **III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali**

11. Con il loro ricorso, registrato il 12 novembre 2019, i ricorrenti nel procedimento principale hanno chiesto alla Curtea de Apel Ploiești (Corte d'appello di Ploiești) l'annullamento parziale della decisione della Sezione per giudici del CSM n. 1348, del 17 settembre 2019, recante approvazione del regolamento controverso. Essi sostengono che detto regolamento viola il principio di indipendenza dei giudici ed è stato adottato disattendendo le raccomandazioni formulate nelle varie relazioni elaborate dalla Commissione europea nell'ambito del «Meccanismo di cooperazione e verifica» (in prosieguo: l'«MCV»), che è stato istituito nel contesto dell'adesione della Romania all'Unione europea.

12. In primo luogo, essi affermano che il regolamento controverso attribuisce un potere eccessivo ai presidenti delle corti d'appello, dato che la commissione giudicatrice incaricata di condurre la procedura di promozione è composta dal presidente della corte d'appello competente e da altri membri di tale organo giurisdizionale, la cui nomina alla commissione giudicatrice si basa su una proposta del consiglio direttivo della corte d'appello (nel quale siede, parimenti, il presidente). I membri della commissione giudicatrice sono, nella pratica, altresì incaricati di pronunciarsi sui ricorsi contro le sentenze rese dai candidati in qualità di giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore, e di effettuare valutazioni periodiche del rendimento professionale dai candidati in qualità di giudici allorché promossi (qualora lo siano) presso le corti d'appello<sup>4</sup>.

13. In secondo luogo, essi sostengono che la procedura di promozione instaurata con il regolamento conferisce un peso eccessivo a una valutazione soggettiva delle attività e della condotta dei candidati nel corso dei tre anni che precedono la loro partecipazione a detta procedura. Nell'ambito di tale valutazione, la commissione giudicatrice verifica soltanto un numero limitato di decisioni redatte da ciascun candidato. Inoltre, il successo dei candidati nella procedura di promozione dipende dalle opinioni soggettive della commissione sui candidati e dai pareri espressi dai colleghi di questi ultimi basati sulla loro condotta, piuttosto che dai loro meriti.

14. Secondo i ricorrenti nel procedimento principale, le modifiche introdotte dal regolamento controverso potrebbero far sorgere atteggiamenti di subordinazione gerarchica nei confronti dei membri delle corti d'appello, dato che i candidati potrebbero essere incentivati, al fine di ottenere una promozione, ad essere ossequiosi nei confronti del presidente e degli altri membri delle corti d'appello che siedono nelle commissioni giudicatrici.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sulla composizione delle commissioni incaricate di effettuare le valutazioni periodiche dei giudici, v. articolo 39, paragrafo 3, della legge n. 303/2004.

15. Nutrendo dubbi quanto alla compatibilità con il diritto dell'Unione della riforma introdotta dal regolamento controverso, la Curtea de Apel Ploiești (Corte d'appello di Ploiești) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se [l'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 di giustizia dell'Unione europea. Se il contenuto, il carattere e la portata temporale dell'MCV (...) ricadano nel Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea (...) <sup>[5]</sup>. Se i requisiti formulati nelle relazioni elaborate nel quadro dell'MCV siano vincolanti per [la Romania].
- 2) Se il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dall'articolo 47 della Carta, nonché nella giurisprudenza della Corte, con riferimento all'articolo 2 TUE, possa essere interpretato nel senso che esso riguarda anche i procedimenti relativi alla promozione dei giudici in funzione.
- 3) Se tale principio sia pregiudicato attraverso l'istituzione di un sistema di promozione all'organo giurisdizionale superiore basato esclusivamente su una valutazione sommaria dell'attività e della condotta realizzata da una commissione composta dal presidente dell'organo giurisdizionale di controllo giudiziario e da giudici di quest'ultimo, che effettua, separatamente, oltre alla valutazione periodica dei giudici, tanto la valutazione dei giudici per la promozione, quanto il controllo giurisdizionale delle sentenze da essi pronunciate.
- 4) Se il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dall'articolo 47 della Carta, nonché dalla giurisprudenza della Corte, con riferimento all'articolo 2 TUE, sia pregiudicato qualora [la Romania] non rispetti la prevedibilità e la certezza giuridica del diritto dell'Unione europea, accettando l'MCV e le sue relazioni e conformandosi ad esse per più di 10 anni, e poi modificando senza preavviso la procedura di promozione dei giudici con funzioni non direttive, in contrasto con le raccomandazioni dell'MCV».

16. La domanda di pronuncia pregiudiziale, datata 16 febbraio 2021, è stata registrata il 6 aprile 2021. Il Forum dei giudici della Romania, il CSM, il governo polacco e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Non si è tenuta udienza.

#### **IV. Analisi**

17. La presente causa offre alla Corte l'occasione di esaminare, per la prima volta, l'applicazione della sua giurisprudenza in materia di indipendenza dei giudici alle procedure di promozione applicabili ai medesimi, nonché di verificare se una riforma come quella introdotta in Romania mediante il regolamento controverso sia compatibile o meno con i requisiti enunciati in tale giurisprudenza.

18. Prima di affrontare le questioni pregiudiziali, esporrò brevemente gli elementi del contesto rilevanti ai fini della presente causa.

<sup>5</sup> Firmato dalla Romania a Lussemburgo il 25 aprile 2005 (GU 2005, L 157, pag. 11).

## A. *Contesto della causa e osservazioni preliminari*

19. Nel corso dei negoziati sfociati nell'adesione della Romania all'Unione europea nel 2007, sono state espresse preoccupazioni quanto alle gravi carenze nel sistema giudiziario e nella lotta contro la corruzione in tale Stato<sup>6</sup>. Al fine di mitigare tali preoccupazioni, la Commissione ha adottato, come era legittimata a fare in forza degli articoli 37 e 38 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania<sup>7</sup>, una decisione<sup>8</sup> nella quale ha sottolineato l'importanza dello Stato di diritto come condizione preliminare per l'adesione di uno Stato all'Unione europea<sup>9</sup> e ha ricordato la necessità per tutti gli Stati membri di disporre di un sistema giudiziario imparziale e indipendente<sup>10</sup>. La decisione in parola ha istituito l'MCV, una misura transitoria volta a facilitare il continuo impegno della Romania per riformare il suo sistema giudiziario e intensificare la lotta contro la corruzione negli anni successivi alla sua adesione all'Unione europea.

20. In concreto, la decisione sull'MCV prevede l'adozione di relazioni periodiche da parte della Commissione. Dette relazioni mirano a valutare periodicamente i progressi compiuti dalla Romania nella riforma del suo sistema giudiziario sulla base di una serie di parametri di riferimento (in prosieguo: i «parametri di riferimento dell'MCV»)<sup>11</sup>, i quali danno espressione concreta agli impegni specifici assunti da tale Stato membro e ai requisiti da esso accettati in esito ai negoziati di adesione, per quanto riguarda, in particolare, la salvaguardia e il miglioramento dell'indipendenza dei giudici sul suo territorio<sup>12</sup>.

21. In siffatto contesto, un'attenzione particolare è stata prestata, tanto a livello nazionale quanto a livello dell'Unione, alla questione se le recenti riforme del sistema giudiziario in Romania tutelino adeguatamente l'indipendenza dei giudici nazionali. Già nel 2019 la Corte è stata investita di una serie di cause riguardanti modifiche adottate in Romania tra il 2018 e il 2019, vertenti sui procedimenti penali e disciplinari ai quali possono essere sottoposti i magistrati rumeni e il regime di responsabilità civile ad essi applicabile.

22. La Corte ha esaminato la compatibilità di tali modifiche con il principio dell'indipendenza dei giudici nella sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* e a.<sup>13</sup> Nella sentenza in parola, essa ha altresì chiarito che la decisione sull'MCV e le relazioni redatte dalla Commissione sulla base di tale decisione costituiscono atti adottati da un'istituzione dell'Unione, che possono essere interpretati dalla Corte. Essa ha inoltre dichiarato che la decisione sull'MCV è obbligatoria in tutti i suoi elementi per la Romania, unitamente ai parametri di riferimento dell'MCV, i quali mirano a garantire il rispetto, da parte di tale Stato membro, del valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE. Inoltre, la Corte ha statuito che la Romania è tenuta ad adottare le

<sup>6</sup> Tali preoccupazioni hanno trovato espressione nell'allegato IX dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania (v., in particolare, il punto 3 di tale allegato, concernente l'adozione e l'attuazione di un piano d'azione e di una strategia sulla riforma del sistema giudiziario).

<sup>7</sup> GU 2005, L 157, pag. 203.

<sup>8</sup> Decisione 2006/928/CE, 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»).

<sup>9</sup> V. considerando 2, 4 e 6 della decisione sull'MCV.

<sup>10</sup> V. considerando 3 della decisione sull'MCV.

<sup>11</sup> V. sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, in prosieguo: la «sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* e a.», punto 175).

<sup>12</sup> *Ibidem*, punto 170.

<sup>13</sup> In tutte queste cause è stata pronunciata una sola sentenza, ma l'avvocato generale Bobek ha redatto due conclusioni [le prime nella causa *Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice* (C-397/19, EU:C:2020:747), e le seconde nella causa *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746)].

misure appropriate ai fini della realizzazione di tali parametri, tenendo debitamente conto delle relazioni redatte dalla Commissione sulla base della decisione sull'MCV, in particolare delle raccomandazioni formulate nelle suddette relazioni<sup>14</sup>.

23. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è stata registrata solo poche settimane prima della pronuncia della sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.<sup>15</sup> Ciò nonostante, osservo che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, ancora una volta, chiarimenti sulla natura e sugli effetti giuridici della decisione sull'MCV e delle relazioni adottate sulla base di essa.

24. Poiché le statuizioni della Corte nella precedente summenzionata sentenza forniscono già una risposta a tale questione, nelle presenti conclusioni mi occuperò soltanto delle restanti tre questioni pregiudiziali, conformemente alla richiesta della Corte.

25. La mia analisi sarà strutturata come segue. In primo luogo, mi soffermerò brevemente sulla portata e sulla rilevanza delle varie disposizioni del diritto dell'Unione richiamate dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale (B). Esaminerò inoltre le eccezioni di incompetenza della Corte sollevate dal CSM e dal governo polacco (C). In seguito, descriverò la giurisprudenza della Corte in materia di indipendenza dei giudici (quale risulta dalla sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. e da altre pronunce) e spiegherò il motivo per cui, a mio avviso, devono essere mantenute sufficienti garanzie di indipendenza dei giudici anche nell'ambito delle procedure di promozione dei giudici in funzione (seconda questione) (D). Alla luce di tale giurisprudenza, indicherò le ragioni per le quali ritengo, fatte salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio, che una riforma come quella introdotta dal regolamento controverso *non* violi il principio di indipendenza dei giudici (terza questione) (E). Infine, tratterò delle preoccupazioni del giudice del rinvio secondo le quali una riforma del genere potrebbe porsi in contrasto con le raccomandazioni contenute in talune relazioni redatte dalla Commissione conformemente all'MCV (quarta questione).

### ***B. Disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione: articolo 2 e articolo 19, paragrafo 1, TUE e/o articolo 47 della Carta***

26. Le questioni proposte individuano l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'articolo 47 della Carta e l'articolo 2 TUE come le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione rispetto alle quali deve essere valutata la compatibilità del regolamento controverso. Il nesso tra queste varie disposizioni risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte. Infatti, la Corte ha statuito che il requisito dell'indipendenza degli organi giurisdizionali costituisce un aspetto essenziale sia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE), sia del diritto fondamentale a un equo processo (articolo 47, secondo comma della Carta), che riveste importanza cardinale quale garanzia, inter alia, della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di

<sup>14</sup> V. sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (punti 1 e 2 del dispositivo).

<sup>15</sup> Per completezza, rilevo che alla Corte è stata sottoposta un'altra serie di cause vertenti sull'organizzazione del sistema giudiziario in Romania e, più in particolare, sulla questione se il principio di indipendenza dei giudici osti all'adozione di una decisione da parte di un giudice costituzionale nazionale che, nell'esercizio delle sue competenze costituzionali, si pronuncerà sulla legittimità della composizione dei collegi giudicanti dell'organo giurisdizionale supremo nazionale [v. sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, in prosieguo: la «sentenza Euro Box Promotion e a.»)].

diritto<sup>16</sup>. Di conseguenza, è chiaro che, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, esiste un solo principio dell'indipendenza dei giudici e che il contenuto dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta, in termini di indipendenza dei giudici, è in sostanza lo stesso<sup>17</sup>

27. Tuttavia, l'esistenza di tali basi giuridiche distinte, e le funzioni differenti svolte dall'articolo 19 TUE e dall'articolo 47 della Carta, significa che il tipo di esame che la Corte deve effettuare al fine di verificare il rispetto del principio di indipendenza dei giudici può essere diverso.

28. A tal riguardo, l'avvocato generale Bobek ha precisato<sup>18</sup> che l'articolo 19 TUE ha una portata ampia. Esso impone agli Stati membri, segnatamente, di «stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva» e concerne quindi principalmente gli elementi strutturali e sistemici del quadro normativo nazionale piuttosto che elementi riconducibili a casi concreti o singoli fascicoli. Al contempo, la soglia per una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE è alquanto elevata. Lo scopo della suddetta disposizione non è coprire tutte le possibili questioni che possano sorgere con riguardo al potere giudiziario, bensì soltanto quelle di gravità e/o di natura sistemica tali che minacciano il buon funzionamento del sistema giudiziario nazionale e mettono a repentaglio la capacità dello Stato membro di cui trattasi di offrire i mezzi di ricorso necessari ai singoli.

29. L'articolo 47 della Carta mira, di converso, a tutelare il diritto soggettivo di ogni parte in causa a un ricorso effettivo e a un processo equo dinanzi a un «giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge». La verifica dell'«indipendenza» di un giudice, in tale contesto, richiede una valutazione dettagliata e concreta delle circostanze pertinenti, mentre questioni legate a una caratteristica strutturale o sistemica del sistema giudiziario dello Stato membro sono pertinenti soltanto nella misura in cui possano aver inciso sul singolo procedimento<sup>19</sup>. Occorre tuttavia che siano soddisfatte determinate condizioni affinché l'articolo 47 della Carta possa essere invocato. Infatti, la situazione di cui trattasi deve rientrare nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione affinché la Carta possa essere interamente applicata<sup>20</sup>. Inoltre, un'eventuale questione che sfoci nella violazione dell'articolo 47 della Carta può essere sollevata, in linea di principio, soltanto in relazione a un diritto soggettivo garantito dal diritto dell'Unione.

30. Siffatta differenza nella portata e nello scopo dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché nelle condizioni che disciplinano l'applicabilità delle disposizioni summenzionate, implica che, in generale, vi sono due tipi di cause che possono essere sottoposte alla Corte in materia di compatibilità di disposizioni nazionali con il principio dell'indipendenza dei giudici<sup>21</sup>. Da un lato, vi sono cause in cui una questione di indipendenza dei

<sup>16</sup> V. sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina) (C-487/19, EU:C:2021:798, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>17</sup> V., in particolare, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nelle cause riunite Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403), e nella causa Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, paragrafo 36). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Hogan nella causa Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, paragrafi 45 e 46), e dell'avvocato generale Tanev nelle cause riunite A. K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551, paragrafo 85).

<sup>18</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafi da 183 a 225); nelle cause riunite Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403, paragrafi da 162 a 169); e nella causa Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, paragrafi da 36 a 41).

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> V. articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

<sup>21</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafi 236 e 237).

giudici è sollevata da un singolo quale questione incidentale in una situazione in cui detta persona lamenta una violazione dei suoi diritti soggettivi tutelati dal diritto dell'Unione. In tali cause, l'indipendenza dei giudici sarà di norma esaminata alla luce dell'articolo 47 della Carta. Dall'altro lato, vi sono cause che concernono la compatibilità «in astratto» con i requisiti del diritto dell'Unione di taluni strumenti legislativi o elementi strutturali adottati negli Stati membri che non sono connessi a uno specifico caso di violazione del diritto individuale a un processo equo. In un contesto del genere, la Corte ricorrerà, di regola, all'articolo 19, paragrafo 1, come parametro principale o unico<sup>22</sup>.

31. La presente causa è in certa misura inusitata. Da un lato, risulta dal fascicolo che i ricorrenti nel procedimento principale non lamentano una violazione dei loro diritti soggettivi tutelati dal diritto dell'Unione, bensì, piuttosto, il fatto che la riforma introdotta dal regolamento controverso crei un problema di natura sistemica e trasversale. Essi chiedono una valutazione «in astratto» della compatibilità di tale riforma con il principio dell'indipendenza dei giudici. Dall'altro lato, è difficile ritenere che il principale o unico parametro di riferimento ai fini di siffatta valutazione sia l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e, in questo senso, che l'articolo 47 della Carta non sia di alcuna rilevanza nel caso di specie. Come dichiarato dall'avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.<sup>23</sup>, disposizioni nazionali come quelle di cui trattasi nel procedimento principale hanno la peculiarità, come ho spiegato supra, nella sezione A, di essere state adottate in qualità di «disposizioni nazionali di attuazione», da parte della Romania, della decisione sull'MCV e dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania. Ciò che viene in considerazione, quindi, è il comportamento di uno Stato membro (in casu, della Romania) in una situazione in cui esso attua i propri obblighi ai sensi del diritto dell'Unione e, pertanto, agisce nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e in cui, di conseguenza, viene in essere l'applicazione della Carta.

32. Condivido l'opinione dell'avvocato generale Bobek secondo cui tale contesto specifico apre la porta a una seconda situazione, distinta da quella descritta al precedente paragrafo 29, in cui la Corte può fare ricorso alle disposizioni della Carta (ivi compreso il suo articolo 47), che hanno lo stesso valore delle disposizioni dei Trattati<sup>24</sup>, non in relazione a una violazione di diritti soggettivi (come ho già ricordato, nel caso di specie non si lamenta la violazione di un diritto del genere), bensì quale criterio o parametro oggettivo per valutare la compatibilità dell'attuazione, da parte della Romania, dei requisiti del diritto dell'Unione.

33. Ne discende, a mio avviso, che la presente causa rientra nella seconda categoria di cause descritta al precedente paragrafo 30, nella misura in cui essa richiede un controllo astratto della compatibilità della riforma instaurata dal regolamento controverso alla luce del principio di indipendenza dei giudici, piuttosto che un controllo in concreto vertente su un'asserita

<sup>22</sup> Per ragioni di completezza aggiungo che, a prescindere da quale delle due disposizioni (articolo 19 TUE o articolo 47 della Carta) sia impiegata dalla Corte, quest'ultima non effettua, di norma, un'analisi separata alla luce dell'articolo 2 TUE (Stato di diritto), benché, beninteso, tale disposizione permei di sé la valutazione della Corte e sia pertinente a tal fine e, di fatto, sia sovente considerata in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 1, TUE e/o con l'articolo 47 della Carta). Infatti, entrambe queste disposizioni possono essere considerate come una manifestazione concreta dell'articolo 2 TUE, dato che lo Stato di diritto, in quanto uno dei valori fondamentali su cui si fonda l'Unione europea, è tutelato mediante la garanzia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (articolo 19 TUE) e del diritto fondamentale a un processo equo (articolo 47 della Carta) (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, in prosieguo: la «sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)», punto 47 e giurisprudenza ivi citata), e del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso) (C-824/18, EU:C:2021:153, punto 108). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafo 225).

<sup>23</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19 e C 355/19, EU:C:2020:746, paragrafi da 198 a 200).

<sup>24</sup> V. articolo 6, paragrafo 1, TUE.

violazione di diritti soggettivi. Tuttavia, tenuto conto del contesto specifico in cui si inserisce la presente causa (la Romania è soggetta all'MCV e, di conseguenza, la Carta aleggia sulle scelte legislative nazionali da essa compiute), ritengo che sia l'articolo 47 della Carta, sia l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, possano essere considerati come parametri di riferimento pertinenti ai fini dell'effettuazione di tale controllo, anziché il solo articolo 19, paragrafo 1, TUE<sup>25</sup>.

### ***C. Competenza della Corte***

34. Il CSM e il governo polacco hanno sollevato un certo numero di eccezioni con le quali hanno contestato, in sostanza, la ricevibilità delle questioni proposte alla Corte, poiché quest'ultima non sarebbe competente a pronunciarsi. Secondo tali parti, l'organizzazione della giustizia - ivi comprese materie quali le procedure di promozione dei giudici nazionali - rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri ed esula dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, a loro avviso, il settore in parola non rientra nella competenza della Corte di giustizia.

35. A mio avviso, tali argomenti non possono essere accolti e possono essere agevolmente respinti. Come ho indicato al precedente paragrafo 31, il regolamento controverso è stato adottato dalla Romania mentre era soggetta all'MCV. Esso dovrebbe quindi essere considerato come un'«attuazione» degli obblighi imposti dall'MCV allo Stato membro di cui trattasi, in quanto atto adottato da un'istituzione dell'Unione che è obbligatorio in tutti i suoi elementi per lo Stato membro in parola<sup>26</sup>. In siffatte circostanze, sarebbe errato ritenere che la presente causa esuli dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

36. Inoltre, le eccezioni formulate dal CSM e dal governo polacco non sono certo nuove e, infatti, sono già state sollevate, in particolare da detto governo, in una serie di altre cause vertenti anch'esse sull'indipendenza dei giudici<sup>27</sup>.

37. In tali cause pregresse, la Corte si è pronunciata su dette eccezioni in modo coerente, sottolineando che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella loro competenza, è pacifico che, nell'esercizio di tale competenza, questi ultimi sono tenuti a rispettare i loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, compresi quelli discendenti dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE<sup>28</sup>.

38. L'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame riguarda, lo ribadisco, proprio gli obblighi degli Stati membri che discendono da tali disposizioni, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta e con la decisione sull'MCV, e la questione se le disposizioni nazionali in discussione siano conformi o meno, di fatto, a detti obblighi. Inoltre, le obiezioni sollevate dal CSM e dal governo polacco vertono, in sostanza, sull'effettiva portata del principio di indipendenza dei giudici, quale definito all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e

<sup>25</sup> Una soluzione analoga è stata accolta dall'avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafo 226). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, paragrafi 42 e 53).

<sup>26</sup> V. supra, paragrafo 22.

<sup>27</sup> V., in particolare, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema). V. anche sentenze del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234), e del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso) (C-824/18, EU:C:2021:153).

<sup>28</sup> V., tal senso, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso) (C-824/18, EU:C:2021:153, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

all'articolo 47 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, e, pertanto, sull'interpretazione delle disposizioni in parola. Come dichiarato dalla Corte, una siffatta interpretazione rientra manifestamente nella sua competenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE<sup>29</sup>.

#### ***D. Indipendenza dei giudici e procedure di promozione dei giudici in funzione (seconda questione)***

39. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, di chiarire se il principio di indipendenza dei giudici debba essere interpretato nel senso che si applica anche alle procedure di promozione dei giudici in funzione.

40. Rilevo che il CSM ritiene la seconda questione irricevibile, in quanto la risposta a detta questione emergerebbe in modo così chiaro dalla giurisprudenza della Corte da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio. A tal riguardo, desidero solo far notare che, sebbene una siffatta circostanza, ammesso che sia accertata, possa indurre la Corte a statuire sulla causa con ordinanza ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura, questa stessa circostanza non può impedire a un giudice nazionale di sottoporre una questione pregiudiziale e non sortisce l'effetto di rendere irricevibile la questione in tal modo sollevata<sup>30</sup>. Pertanto, a mio parere, non vi è alcuna ragione per concludere, come asserito dal CSM, nel senso dell'irricevibilità della seconda questione.

41. Al fine di rispondere a tale questione, descriverò anzitutto la giurisprudenza della Corte in materia di indipendenza dei giudici nazionali alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE (1), prima di spiegare il motivo per cui, a mio avviso, il principio di indipendenza dei giudici si applica alle procedure di promozione cui i medesimi sono soggetti (2).

##### *1. Giurisprudenza sull'indipendenza dei giudici*

42. Innanzitutto, osservo che né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, né l'articolo 47 della Carta impongono agli Stati membri di adottare un determinato modello per quanto riguarda l'organizzazione dei loro sistemi giudiziari. Le disposizioni in parola mirano piuttosto a impedire l'adozione di disposizioni nazionali in materia di organizzazione della giustizia che pregiudichino, nello Stato membro interessato, la tutela del valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE<sup>31</sup>. Stando così le cose, la giurisprudenza elaborata dalla Corte in relazione al principio di indipendenza dei giudici si concentra su requisiti minimi che i sistemi nazionali devono soddisfare. In particolare, tali requisiti minimi non devono essere inferiori al livello di tutela stabilito all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>32</sup>.

43. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che la nozione di indipendenza dei giudici si compone di due aspetti. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di

<sup>29</sup> Ibidem, punto 69.

<sup>30</sup> V. sentenza Euro Box Promotion e a. (punto 138 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>31</sup> V., in tal senso, sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (punto 189). V. anche, a tal riguardo, ordinanza del 7 novembre 2022, FX e a. (Effetti delle decisioni di un giudice costituzionale) (C-859/19, C-926/19 e C-929/19, EU:C:2022:878, punto 109).

<sup>32</sup> V. sentenza A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (punto 118).

subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni. Il secondo aspetto, di carattere interno, si ricollega invece alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi nei confronti dell'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione della controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica<sup>33</sup>. I due aspetti sono, ovviamente, strettamente connessi<sup>34</sup>.

44. A tal riguardo, la Corte ha elaborato un unico criterio che impone, in sostanza, che le regole, in particolare quelle relative alla composizione di un giudice o di un organo che esercita funzioni giurisdizionali, o alla nomina presso detto giudice o organo, nonché alla durata delle funzioni e alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, debbano consentire di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di siffatto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti<sup>35</sup>. Inoltre, essa ha statuito che i giudici devono trovarsi al riparo da eventuali tentazioni di cedere non soltanto a qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche a forme di influenza più indiretta che possano orientare le loro decisioni<sup>36</sup>.

45. La Corte ha confermato, in sentenze successive, che il principio di indipendenza dei giudici ha una portata ampia. Esso si applica alle norme concernenti la nomina dei giudici<sup>37</sup>, alle condizioni che disciplinano l'avanzamento e la conclusione della loro carriera (comprese modifiche della retribuzione<sup>38</sup>, la loro inamovibilità<sup>39</sup>, il regime disciplinare<sup>40</sup> o i procedimenti penali<sup>41</sup> ai quali possono essere sottoposti, nonché alla possibilità, per questi ultimi, di beneficiare di una proroga dell'esercizio delle funzioni giudiziarie al di là dell'età ordinaria per il pensionamento)<sup>42</sup>. Inoltre, tale principio si applica anche alle norme che disciplinano il loro distacco presso un organo giurisdizionale di grado superiore da parte del Ministro della Giustizia. Le norme in parola devono fornire garanzie sufficienti per evitare, in particolare, qualsiasi rischio di utilizzo di siffatto distacco quale strumento di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie<sup>43</sup>.

<sup>33</sup> V., in particolare, sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) [C-192/18, EU:C:2019:924, in prosieguo: la «sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)», punti da 108 a 110 e giurisprudenza ivi citata)].

<sup>34</sup> V., in particolare, Corte EDU, 3 maggio 2011, Sutyagin c. Russia, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, § 183.

<sup>35</sup> V., in particolare, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (punto 74 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>36</sup> Ibidem, punto 112. V. anche, in particolare, sentenza Euro Box Promotion e a. (punti 225 e 226 nonché giurisprudenza ivi citata).

<sup>37</sup> V. sentenze del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso) (C-824/18, EU:C:2021:153, punto 121), e del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina) (C-487/19, EU:C:2021:798).

<sup>38</sup> V. sentenza del 27 febbraio 20189, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

<sup>39</sup> V., in particolare, sentenza del 19 settembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punto 51). V. anche sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (punto 75), e sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) (C-192/18, EU:C:2019:924, punti 112 e 113).

<sup>40</sup> V. sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 67). V. anche sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (punto 199), in cui la Corte ha ricordato che è essenziale che l'organo competente a condurre le indagini e esercitare l'azione disciplinare agisca nell'esercizio delle sue funzioni in modo obiettivo e imparziale e che esso sia, a tal fine, al riparo da qualsiasi influenza esterna.

<sup>41</sup> V. sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (punto 213).

<sup>42</sup> Per il collocamento a riposo dei giudici della Corte suprema in Polonia, v. sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema). Per il collocamento a riposo dei giudici degli organi giurisdizionali ordinari polacchi, v. sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari).

<sup>43</sup> V. sentenza del 16 novembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931, punto 73).

## 2. Applicazione alle procedure di promozione dei giudici in funzione

46. Alla luce della giurisprudenza appena ricordata, non dubito che il principio di indipendenza dei giudici si applichi alle procedure di promozione cui i medesimi sono soggetti, e le parti nel procedimento principale non lo contestano. Dagli esempi elencati al precedente paragrafo 45 emerge che tale principio è già stato applicato dalla Corte a un'ampia gamma di aspetti ed elementi dell'organizzazione strutturale degli organi giurisdizionali nazionali e che esso deve essere interpretato nel senso che possiede un'ampia portata. In particolare, la Corte ha già dichiarato che devono essere mantenute sufficienti garanzie di indipendenza dei giudici per quanto concerne le norme che disciplinano la loro nomina, il loro distacco presso organi giurisdizionali di grado superiore, nonché, in generale, le condizioni che disciplinano l'avanzamento e la conclusione della loro carriera. Le procedure di promozione tra i diversi livelli dell'ordinamento giudiziario riguardano, precisamente, le modalità in cui i giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore sono selezionati per essere nominati o distaccati presso organi giurisdizionali di grado superiore<sup>44</sup>. Inoltre, esse rientrano nelle condizioni che disciplinano l'avanzamento e la conclusione delle carriere dei giudici. Esse dovrebbero quindi essere conformi al principio dell'indipendenza dei giudici<sup>45</sup>.

47. Alla luce di tali elementi, ritengo che l'articolo 47 della Carta e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, debbano essere interpretati nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici si applica anche alle procedure di promozione dei giudici in funzione.

### ***E. Se una riforma come quella instaurata dalla Romania violi il principio dell'indipendenza dei giudici (terza e quarta questione)***

48. Con la sua terza e quarta questione, il giudice del rinvio chiede se una riforma come quella instaurata in Romania mediante il regolamento controverso sia compatibile con il principio di indipendenza dei giudici. Esso chiede altresì se una riforma del genere sia in contrasto con le raccomandazioni contenute nelle relazioni redatte dalla Commissione conformemente all'MCV.

49. Prima di affrontare tali questioni, formulerò tre osservazioni preliminari.

50. In primo luogo, il CSM sostiene che la terza e la quarta questione sono irricevibili poiché si fondano su una rappresentazione erronea della procedura di promozione in discussione nel procedimento principale. A tal riguardo, ricordo che, secondo costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione proposte dal giudice nazionale nell'ambito di un dato contesto di diritto e di fatto, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza<sup>46</sup>. Rilevo, inoltre, che gli argomenti del CSM

<sup>44</sup> Trattare le procedure di promozione in modo diverso dalle decisioni di nomina sarebbe, a mio avviso, semplicemente assurdo. Gli Stati membri sarebbero tenuti ad assicurare sufficienti garanzie di indipendenza dei giudici per quanto attiene alla loro nomina iniziale presso organi giurisdizionali di grado inferiore, ma non in relazione alla modalità con cui sono successivamente selezionati per far parte di organi di grado superiore, senza che sussista alcun valido fondamento per tale discrepanza.

<sup>45</sup> Osservo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che le procedure di promozione dei giudici incidono sull'indipendenza del potere giudiziario e, pertanto, ha implicitamente riconosciuto che il principio di indipendenza dei giudici è applicabile a siffatte procedure (v. Corte EDU, 15 settembre 2015, Tsanova-Gecheva c. Bulgaria, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, § 104). V. anche raccomandazione CM/Rec(2010)12, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, e relazione esplicativa «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità) (disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 49: «l'indipendenza dei giudici dovrebbe essere preservata non soltanto al momento della nomina, bensì durante la loro intera carriera. Il termine "carriera" include la promozione (...)».

<sup>46</sup> V. sentenza Euro Box Promotion e a., punto 139 e giurisprudenza ivi citata.

vertenti sull'irricevibilità della terza e della quarta questione riguardano, di fatto, il merito di siffatte questioni e la risposta che la Corte fornirà a detto riguardo. Ne consegue che la terza e la quarta questione sono, a mio avviso, ricevibili.

51. In secondo luogo, il fatto che la presente causa richieda, come ho indicato nella precedente sezione B, una valutazione «astratta»<sup>47</sup> della compatibilità della riforma introdotta dal regolamento controverso non significa che il mero potenziale ai fini di un uso abusivo della procedura instaurata dalla riforma in parola sia sufficiente a condannare tale procedura nella suo complesso. Come affermato dall'avvocato generale Bobek<sup>48</sup>, è necessario che siano presentati alla Corte argomenti persuasivi concernenti il modo in cui una determinata procedura, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, concretamente e specificamente si presti a pregiudicare l'indipendenza dei giudici.

52. Più nello specifico, in linea con il criterio esposto al precedente paragrafo 44, le questioni in concreto sollevate a tal riguardo devono far sorgere, nei singoli, legittimi dubbi quanto all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici interessati; altrimenti non può esservi alcun problema strutturale di indipendenza dei giudici. Come sottolineato dalla Corte, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo a tal riguardo, al fine di accertare il requisito dell'«indipendenza», uno degli elementi pertinenti da prendere in considerazione è la questione se l'organo «appaia indipendente», poiché ciò che viene in rilievo è proprio la fiducia che i giudici devono ispirare ai singoli in una società democratica. In altri termini, l'elemento chiave consiste nel modo in cui i singoli, a ragione, possano percepire le disposizioni in discussione<sup>49</sup>. Dette disposizioni devono essere considerate nel loro insieme, poiché taluni aspetti della procedura o del sistema di cui trattasi che possano apparire, a prima vista, problematici, possono essere controbilanciati da altri aspetti<sup>50</sup>.

53. In terzo luogo, spetta al giudice del rinvio, in ultima analisi, pronunciarsi sull'esistenza o meno, nel caso di specie, di un problema strutturale di indipendenza dei giudici, dopo aver proceduto alle valutazioni a tal fine richieste. Occorre infatti ricordare che, in forza dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è competente ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita all'articolo 267 TFUE e in base al contenuto del fascicolo, la Corte può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo<sup>51</sup>.

54. Effettuate tali precisazioni, rilevo che, come spiegato dal giudice del rinvio, la procedura di promozione dei giudici in funzione presso organi giurisdizionali di grado inferiore in Romania risulta strutturata in due fasi. La prima fase, disciplinata dal capo II del regolamento controverso, è denominata «promozione in loco». Essa si basa su un concorso scritto destinato a verificare sia le

<sup>47</sup> V. supra, paragrafi 31 e 33.

<sup>48</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafi 247 e 248).

<sup>49</sup> V. sentenza A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (punto 127) che rinvia, in tal senso, a Corte EDU, 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 e giurisprudenza ivi citata, nonché Corte EDU, 21 giugno 2011, Fruni c. Slovacchia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

<sup>50</sup> Concordo con la Commissione sul fatto che, ai fini della valutazione della compatibilità della riforma instaurata dal regolamento controverso con il principio di indipendenza dei giudici, ciò che conta è l'effetto cumulativo dei vari elementi di tale riforma.

<sup>51</sup> V. sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (punto 201 e giurisprudenza ivi citata).

conoscenze teoriche, sia le competenze pratiche dei candidati. I vincitori sono quindi promossi a un posto di grado professionale superiore ma continuano, di fatto, a esercitare le stesse funzioni<sup>52</sup>.

55. La seconda fase, denominata «promozione effettiva», è disciplinata dal capo III di tale regolamento. Essa consente a candidati già promossi «in loco» e che possiedano il grado professionale richiesto di essere effettivamente assegnati a un tribunale superiore o a una corte d'appello<sup>53</sup>.

56. I ricorrenti nel procedimento principale non contestano la prima fase della procedura di promozione, vale a dire la promozione «in loco». Essi intendono solo mettere in discussione le modalità della seconda fase di suddetta procedura (la procedura di «promozione effettiva»), nel corso della quale la commissione giudicatrice deve valutare l'attività dei candidati e la loro condotta nei tre anni che precedono la loro partecipazione a tale seconda fase<sup>54</sup>. Essi ritengono che due aspetti della procedura in parola siano particolarmente problematici: i) le modalità di designazione dei membri della commissione giudicatrice che prende parte alla procedura di «promozione effettiva», nonché la composizione di tale commissione, e ii) i criteri applicati dai membri della commissione giudicatrice per determinare i candidati da promuovere<sup>55</sup>.

#### *1. Primo aspetto: designazione e composizione della commissione giudicatrice*

57. Il regolamento controverso stabilisce che la valutazione dei candidati a una «promozione effettiva» è effettuata da una commissione giudicatrice i cui membri sono designati dalla Sezione per giudici del CSM<sup>56</sup>. Detta sezione è composta, a livello di ciascuna corte d'appello, dal presidente di tale organo giurisdizionale e da quattro dei suoi membri, la cui specializzazione deve corrispondere a quella dei posti vacanti. I quattro membri in parola sono scelti dalla Sezione per giudici del CSM, su proposta del consiglio direttivo della corte d'appello (di cui il presidente di detto organo giurisdizionale è membro)<sup>57</sup>.

58. I ricorrenti nel procedimento principale sostengono che il regolamento controverso attribuisce un potere eccessivo ai presidenti delle corti d'appello. Inoltre, a loro avviso, la riforma creerebbe il rischio che i candidati nella procedura di «promozione effettiva» «si comportino ossequiosamente» e si sentano in debito nei confronti dei presidenti e dei membri delle corti

<sup>52</sup> Prima della riforma, la procedura di promozione dei giudici in funzione in Romania era basata, per quanto mi è dato comprendere, esclusivamente su una serie di prove scritte, volte a verificare le conoscenze teoriche e le competenze pratiche dei candidati. La procedura di promozione era supervisionata dai giudici dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia), da giudici delle corti d'appello e da docenti dell'Institutul national al Magistraturii (Istituto nazionale della magistratura, Romania).

<sup>53</sup> I candidati che intendano partecipare alla procedura di «promozione effettiva» (seconda fase) devono iscriversi presso il CSM e indicare l'organo giurisdizionale (tribunale superiore o corte d'appello), nonché la relativa sezione, per il quale desiderino essere considerati. La Sezione per giudici del CSM è incaricata di determinare i posti per i quali è organizzato il concorso per la «promozione effettiva», la data e il luogo di organizzazione del concorso, le sue modalità e il calendario applicabile (v. articolo 30, paragrafo 1, e articolo 32, paragrafo 1, del regolamento controverso). Le condizioni che i candidati devono soddisfare per partecipare alla procedura sono elencate all'articolo 46<sup>3</sup> della legge n. 303/2004 (come modificata dalla legge n. 242/2018) e all'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento controverso.

<sup>54</sup> Conformemente all'articolo 46<sup>3</sup> della legge n. 303/2004. V. anche articolo 36, paragrafo 6, e articolo 38 del regolamento controverso.

<sup>55</sup> Dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, del 22 novembre 2022 [COM(2022) 664 final], deduco che le disposizioni relative alle «promozioni in loco» tramite concorso sono sospese fino al dicembre 2025, essendo consentite in tale periodo soltanto le promozioni effettive. A partire dal 2025 le promozioni in loco dovrebbero essere limitate al 20% del numero totale di posti vacanti.

<sup>56</sup> V. articolo 36, paragrafi 1, 2 e 5, del regolamento controverso.

<sup>57</sup> V. articolo 36, paragrafi 1, e 2, del regolamento controverso. Per le nomine ai tribunali superiori nel distretto di ciascuna corte d'appello, può essere istituita una commissione giudicatrice diversa (se necessario), composta dal presidente della corte d'appello e da quattro membri dei tribunali superiori nel distretto di tale corte, in possesso della specializzazione corrispondente (v. articolo 36, paragrafo 3, di detto regolamento).

d'appello. A tal riguardo, essi sottolineano che le persone che siedono nella commissione giudicatrice sono anche incaricate di pronunciarsi sui ricorsi contro le sentenze pronunciate dai candidati in qualità di giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore e di effettuare valutazioni periodiche del rendimento professionale dei candidati in qualità di giudici una volta promossi (qualora lo siano) presso le corti d'appello. Essi sostengono che l'indipendenza dei giudici possa essere a rischio non soltanto quando i giudici sono esposti a pressioni politiche, ma anche quando la parzialità e il nepotismo sono incentivati all'interno del potere giudiziario.

59. A mio avviso, e fatte salve le verifiche del giudice del rinvio, gli elementi adottati dai ricorrenti nel procedimento principale non possono, in sé e per sé, a suscitare legittimi dubbi nei singoli quanto all'impermeabilità a fattori esterni dei candidati partecipanti alla procedura di «promozione effettiva», sulla base del criterio esposto al precedente paragrafo 44.

60. Due ragioni mi inducono a giungere a tale conclusione.

61. In primo luogo, osservo che, sebbene la Corte, nella sua giurisprudenza, abbia molto insistito sul fatto che l'indipendenza del potere giudiziario deve essere garantita, in particolare, rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo<sup>58</sup>, essa, ad oggi, non ha posto in speciale rilievo il fatto che i rapporti di subordinazione o di controllo tra organi giurisdizionali diversi (che non coinvolgono i poteri esecutivo o legislativo) possano dare adito a problemi di indipendenza dei giudici<sup>59</sup>.

62. Credo che vi sia una spiegazione evidente di tale disparità di trattamento. Cause riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario rispetto ad altri rami del potere (come quelle relative alla nomina dei membri di un organo giudiziario da parte di un Ministro) giungono molto più spesso dinanzi alla Corte poiché, come osservato dalla Corte stessa<sup>60</sup>, colpiscono al cuore la dottrina della «separazione dei poteri». Ciò le rende sia più facilmente individuabili che etichettabili come potenzialmente problematiche. Le cause vertenti sull'influenza esercitata da taluni membri della magistratura sui loro omologhi sono meno appariscenti. Esse possono del pari dare adito a problemi di indipendenza dei giudici. Infatti, è certamente possibile, e nient'affatto difficile da immaginare, che talune forme di autogoverno della magistratura possano dare vita un «sistema di giudici dipendenti in seno a un potere giudiziario indipendente», nel quale giudici, come i presidenti di organi giurisdizionali, oppure funzionari di organi di autogoverno della magistratura esercitano influenze indebite all'interno della magistratura<sup>61</sup>. I problemi di indipendenza dei giudici, sotto questo profilo, non sono limitati a situazioni che coinvolgono altri rami di potere o terzi, ma possono sorgere, all'interno del sistema giudiziario stesso, ogniqualevolta

<sup>58</sup> V. sentenza Euro Box Promotion e a. (punto 228 e giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenza del 16 novembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931, punto 68).

<sup>59</sup> Di fatto, la Corte sembra ritenere il fatto che i giudici siano eletti o designati *dai loro omologhi* ai fini dello svolgimento di determinati ruoli o funzioni (ad esempio funzioni disciplinari) meno problematico, nel complesso, rispetto al fatto che siano eletti o designati ai fini dello svolgimento di tali funzioni da altri rami del potere [v. sentenze A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (punto 143), e del 15 luglio 2021, Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici) (C-791/19, EU:C:2021:596, punto 104)]. V. anche raccomandazione CM/Rec(2010)12, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, e relazione esplicativa «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità) (disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 46: «l'autorità che adotta le decisioni relative alla selezione e alla carriera dei giudici dovrebbe essere indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Al fine di garantire la sua indipendenza, almeno metà dei membri di tale autorità dovrebbe essere costituita da giudici scelti dai loro omologhi».

<sup>60</sup> V., in particolare, sentenza del 16 novembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931, punto 68).

<sup>61</sup> V. Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pag. 407. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Bobek nelle cause riunite Euro Box Promotion e a. (C-357/19 e C-547/19, EU:C:2021:170, paragrafo 152).

vi è un rischio che i giudici possano essere indebitamente influenzati dai loro colleghi<sup>62</sup>. Tuttavia, mentre la mera partecipazione del potere esecutivo o legislativo a decisioni che incidono sul potere giudiziario è sufficiente per sollevare un'eventuale «allerta», alla luce della dottrina della separazione dei poteri, il fatto che taluni giudici esercitino un controllo sui loro omologhi non indica, in sé e per sé (e salvo ingerenze del potere esecutivo o legislativo a tal riguardo)<sup>63</sup>, l'esistenza di un possibile problema di indipendenza dei giudici<sup>64</sup>.

63. Ciò posto, concordo con i ricorrenti nel procedimento principale sul fatto che, in ogni sistema democratico, non è mai propizio (indipendentemente dal ramo di potere interessato) attribuire troppo potere a una sola persona o a un solo organo. Troppo potere nelle mani di troppo pochi significa meno responsabilità [accountability] e un maggior rischio di decisioni arbitrarie, parzialità, nepotismo e abusi<sup>65</sup>. Nel caso di specie, è vero che i membri della commissione giudicatrice riuniscono in sé diverse funzioni che possono pregiudicare la vita professionale e la carriera dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore. Essi sono incaricati di condurre la procedura di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore, di effettuare il controllo, in sede di impugnazione, delle sentenze pronunciate da detti giudici e di effettuare valutazioni periodiche della loro attività, se e quando saranno infine promossi e nominati presso una corte d'appello (e, per quanto concerne i presidenti delle corti d'appello, di formulare raccomandazioni ai fini della designazione dei membri della commissione giudicatrice).

64. Mi chiedo, tuttavia, se ciò sia sufficiente a suscitare nei singoli legittimi dubbi in merito all'impermeabilità a fattori esterni dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore. A mio avviso, è richiesto qualcosa in più. Deve esservi un indizio del fatto che una concentrazione di potere del genere potrebbe effettivamente causare interventi o pressioni esterne idonei a pregiudicare l'indipendenza di giudizio dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore e a influenzare le loro decisioni, ad esempio creando un incentivo, per questi ultimi, a favorire una parte rispetto all'altra nel procedimento di cui sono investiti oppure a pronunciarsi al fine di

<sup>62</sup> V. Corte EDU, 15 luglio 2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr c. Ucraina*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 33. V. anche raccomandazione CM/Rec(2010)12, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, e relazione esplicativa «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità) (disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 30: «l'indipendenza dei giudici non significa soltanto libertà da indebite influenze esterne, ma anche da indebite influenze provenienti dall'interno del sistema giudiziario, tanto da altri giudici quanto da autorità giudiziarie».

<sup>63</sup> V., per un esempio di siffatte ingerenze, sentenza A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), in materia di indipendenza del Consiglio superiore della magistratura in Polonia (in prosieguo: la «KRS») rispetto ad autorità politiche (punto 143). La Corte ha precisato che, «mentre i quindici membri della KRS scelti tra i giudici erano eletti, in precedenza, dai loro omologhi magistrati, essi vengono ora eletti da un ramo del potere legislativo tra candidati che possono essere presentati, segnatamente, da gruppi di duemila cittadini o di venticinque giudici, riforma, questa, che conduce a nomine le quali portano il numero di membri della KRS direttamente provenienti dal potere politico o eletti da quest'ultimo a ventitré sui venticinque membri di cui detto organo si compone».

<sup>64</sup> V. Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pag. 408: «sebbene la maggior parte dei documenti recenti in materia di indipendenza dei giudici e dei consigli della magistratura riconosca che pressioni indebite sui giudici possono provenire dal potere giudiziario stesso, si ritiene, generalmente, che siffatte pressioni interne siano, in un certo senso, meno pericolose, probabilmente per ragioni storiche».

<sup>65</sup> A tal riguardo, rilevo che, nell'*Opinion No 17(2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence* [parere n. 17(2014) sulla valutazione dell'attività dei giudici, sulla qualità della giustizia e sul rispetto dell'indipendenza dei giudici], il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha rilevato che, «quando una valutazione individuale ha conseguenze sulla promozione, sullo stipendio e sulla pensione di un giudice, potendo persino condurre alla revoca del suo mandato, vi è il rischio che il giudice oggetto di valutazione non si pronunci sulle controversie sulla base della sua interpretazione obiettiva dei fatti e del diritto, bensì in un modo che, a suo avviso, può compiacere i soggetti incaricati di valutarlo. (...) [I] rischio per l'indipendenza dei giudici non è completamente eliminato neppure quando la valutazione è affidata ad altri giudici» (v. punto 6 del parere, versione online disponibile all'indirizzo: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

compiacere la persona incaricata della loro nomina o promozione<sup>66</sup>. Mi sembra che il semplice fatto che, al fine di aumentare la probabilità di essere promossi, i giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore siano incoraggiati (senza essere influenzati da altre considerazioni, come il fatto che le sentenze da essi pronunciate riceveranno l'approvazione un determinato membro, come il presidente della corte d'appello) a sforzarsi al massimo per garantire che dette sentenze siano della qualità più elevata possibile, minimizzando in tal modo il rischio che siano annullate in sede di impugnazione, sia una situazione relativamente innocua in un sistema in cui gli organi giurisdizionali di grado inferiore sono chiamati,, in assenza di motivi imperativi in senso contrario, a conformarsi alla giurisprudenza degli organi di grado superiore<sup>67</sup>.

65. Inoltre, e contrariamente al quadro alquanto negativo dipinto dai ricorrenti nel procedimento principale, si potrebbe sostenere che, poiché i membri delle corti d'appello degli Stati membri sono essi stessi tenuti, in forza del diritto dell'Unione, a rispettare il principio di indipendenza dei giudici e ad essere liberi da influenze o pressioni esterne, essi si trovano, in linea di principio, in una buona posizione per valutare l'attività dei candidati e stabilire quali tra di essi meritino una promozione. Il fatto che essi possano essere incaricati di controllare, in sede di impugnazione, le sentenze pronunciate dai candidati in qualità di giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore, e che abbiano familiarità con il funzionamento degli organi giurisdizionali e con la redazione di decisioni giudiziarie non è che una conferma, a mio avviso, della loro idoneità, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, ove la loro indipendenza non è messa in discussione, a effettuare tale valutazione.

66. In secondo luogo, il semplice fatto che le decisioni relative alla nomina di giudici (o, come nel caso di specie, alla loro promozione) siano affidate a determinate persone o gruppi di persone, e non ad altri, *non* è sufficiente, a mio avviso, per dimostrare l'assenza di sufficienti garanzie di indipendenza dei giudici. Deve esservi un soggetto responsabile per tali nomine, che si tratti di membri del potere esecutivo, del potere legislativo o di altri membri della magistratura, oppure di una combinazione di tutti e tre, oppure ancora di un organo completamente diverso e, sovente, non è agevole rappresentarsi un candidato ideale a siffatto posto. Come ho appena spiegato, i membri del potere giudiziario si trovano, in linea di principio, in una buona posizione per svolgere siffatte funzioni. Tuttavia, sembra che, anche nell'ipotesi in cui i giudici siano concretamente nominati o promossi dal potere esecutivo, un fatto del genere non sia, in sé e per sé problematico dal punto di vista dell'indipendenza dei giudici<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nelle cause riunite Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a. (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403). Detta causa verteva su una normativa nazionale ai sensi della quale il Ministro della Giustizia/procuratore generale (membro del potere esecutivo) poteva, sulla base di criteri che non erano resi pubblici, distaccare giudici presso organi giurisdizionali di grado superiore per un periodo di tempo indeterminato e, in qualsiasi momento, revocare tale distacco, a sua discrezione. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Bobek ha affermato, molto chiaramente, che, a causa di siffatta normativa, i giudici potevano essere incentivati a pronunciarsi a favore del pubblico ministero o, più in generale, in modo tale da compiacere il Ministro della Giustizia/procuratore generale e, pertanto, ad essere parziali. Egli ha spiegato che taluni giudici potevano essere tentati a credere che agire in tal modo avrebbe aumentato le loro possibilità di essere premiati con un distacco presso un organo giurisdizionale di grado superiore e, quindi, eventualmente, con migliori prospettive di carriera e uno stipendio più elevato.

<sup>67</sup> Motivi imperativi del genere includerebbero, in particolare, una situazione in cui ai giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore fosse richiesto di conformarsi alla giurisprudenza degli organi di grado superiore anche quando tale giurisprudenza fosse in contrasto con il diritto dell'Unione e, in tal modo, essi perderebbero di fatto la loro libertà di proporre questioni pregiudiziali alla Corte e di disapplicare siffatta giurisprudenza.

<sup>68</sup> Se così non fosse, il fatto che, in un gran numero di Stati membri, i giudici siano nominati da un capo di Stato o di governo, ossia dal potere esecutivo, implicherebbe automaticamente che nessuno di essi è indipendente [v., al riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nelle cause riunite Euro Box Promotion e a. (C-357/19 e C-547/19, EU:C:2021:170, paragrafo 217)].

67. La Corte ha confermato tale approccio, in particolare, nelle sentenze A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso)<sup>69</sup> e Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e a.<sup>70</sup> Quest'ultima sentenza riguardava le condizioni in base alle quali il Ministro della Giustizia può distaccare un giudice presso un organo giurisdizionale di grado superiore e revocare tale distacco. Nella sentenza in parola, la Corte ha sottolineato, in sostanza, che ciò che conta, al fine di evitare l'arbitrio e il rischio di manipolazione, non è tanto «chi» sia incaricato di adottare le relative decisioni, bensì il fatto che simili decisioni siano adottate sulla base di criteri che sono noti in anticipo e che sono debitamente motivate<sup>71</sup>. Ciò non significa, ovviamente, che la questione concernente «chi» sia responsabile per la nomina o la promozione dei giudici sia irrilevante: quanto maggiore appare essere la problematicità del «chi», ad esempio sotto il profilo della separazione dei poteri oppure a causa del grado di subordinazione esistente tra l'organo incaricato della nomina e i giudici che ne beneficiano, tanto maggiori sono, a mio avviso, le garanzie sostanziali e procedurali necessarie al fine di controbilanciare la percezione di irregolarità che ne potrebbe altrimenti derivare. Pertanto, sotto tale profilo, sono queste garanzie ad essere decisive.

68. Tali constatazioni possono, a mio avviso, essere applicate anche alla presente causa. In tutti i casi, compreso quello in cui l'organo incaricato per la nomina o la promozione di giudici nazionali appaia essere nella posizione adeguata per svolgere siffatte funzioni, ciò che è decisivo dal punto di vista dell'indipendenza dei giudici non è tanto la questione del soggetto responsabile della conduzione di una procedura di promozione come quella istituita dal regolamento controverso, bensì piuttosto la questione se i criteri applicati dall'organo incaricato di condurla siano sufficientemente chiari, oggettivi e verificabili<sup>72</sup> e se suddetto organo sia tenuto a fornire una motivazione per le proprie decisioni. È rilevante anche la questione se le decisioni possano essere oggetto di un ricorso giurisdizionale oppure no<sup>73</sup>.

69. Ciò esposto, mi occuperò ora di esaminare se, in una situazione come quella in discussione nel procedimento principale, i criteri che la commissione giudicatrice deve applicare soddisfino tali requisiti.

## *2. Secondo aspetto: i criteri applicati dalla commissione giudicatrice*

70. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio, come ho già sottolineato, verificare se i criteri applicati dalla commissione giudicatrice nell'ambito della procedura di «promozione effettiva» soddisfino i requisiti che ho esposto al precedente paragrafo 68 oppure se, al contrario, possano presumibilmente conferire ai suoi membri un «indebito potere discrezionale», tale da suscitare nei singoli legittimi dubbi quanto all'indipendenza dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore interessati da detta procedura. Un indebito potere discrezionale sussiste, in particolare, quando le modalità di una determinata procedura o i criteri applicati nell'ambito dello svolgimento della procedura in parola non sono previsti dalla legge (e, quindi, non sono

<sup>69</sup> V. sentenza del 2 marzo 2021 (C-824/18, EU:C:2021:153, punti 122 e 123 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>70</sup> V. sentenza del 16 novembre 2021 (da C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931).

<sup>71</sup> *Ibidem*, punto 79.

<sup>72</sup> Nella sua giurisprudenza, la Corte sembra ritenere, in sostanza, che decisioni che incidono sulle condizioni di avanzamento e conclusione della carriera dei giudici in funzione possano suscitare legittimi dubbi, nei singoli, quanto all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici interessati qualora si fondino su criteri troppo vaghi, soggettivi o non verificabili [v., in tal senso, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) (punto 122)].

<sup>73</sup> V., in tal senso, la sentenza nella causa Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (punto 114). V. anche sentenza Euro Box Promotion e a. (punto 240 e giurisprudenza ivi citata).

verificabili), quando sono vaghi o non pertinenti, oppure quando danno adito a speculazioni sull'influenza esercitata da forze politiche o di altro tipo (ad esempio, quando i criteri applicati non sono sufficientemente oggettivi)<sup>74</sup>.

71. In un contesto del genere, mi sembra che diversi elementi del fascicolo meritino particolare attenzione.

72. In primo luogo, la procedura di «promozione effettiva» è soggetta a due insiemi di criteri distinti e chiaramente stabiliti. Infatti, ai sensi del regolamento controverso, per valutare l'attività dei candidati devono essere presi in considerazione tre criteri: i) capacità di analisi e di sintesi; coerenza espressiva; ii) chiarezza e logica nell'argomentazione; analisi degli argomenti delle parti nei rispettivi atti e memorie; conformità alla giurisprudenza dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta corte di cassazione e di giustizia) e delle corti d'appello; e iii) rispetto di termini ragionevoli per la trattazione delle cause e la redazione delle decisioni<sup>75</sup>. Inoltre, ai fini della valutazione della condotta dei candidati, sono presi in considerazione due criteri: i) adeguatezza dell'atteggiamento o della condotta del candidato nei confronti delle parti, degli avvocati, dei periti e degli interpreti nel corso delle udienze e di altre attività professionali, nonché capacità di gestire situazioni che si verificano in aula, e ii) capacità del candidato di cooperare con altri membri del collegio giudicante e di comunicare con altri giudici e con il personale giudiziario<sup>76</sup>. Tali criteri sono elencati esplicitamente nel regolamento controverso e sono, quindi, verificabili. Inoltre, sono tutti criteri pertinenti per formarsi un'opinione quanto all'attività giudiziaria e al merito dei candidati<sup>77</sup>.

73. In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se tali criteri siano sufficientemente oggettivi, rilevo che, al fine di verificare se i primi due criteri siano soddisfatti, la commissione giudicatrice utilizza un campione di 10 decisioni pronunciate dai candidati nel corso degli ultimi tre anni<sup>78</sup>. Dette decisioni sono selezionate casualmente, con l'ausilio di un software informatico e, anche in tal caso, sulla base di criteri uniformi<sup>79</sup>. Inoltre, al fine di valutare le attitudini dei candidati sulla base dei vari criteri attinenti alla loro condotta, la commissione giudicatrice prende in considerazione un campione di registrazioni di udienze presiedute da ciascun candidato<sup>80</sup>. La commissione giudicatrice tiene altresì conto delle informazioni contenute nel fascicolo professionale dei candidati, fornite dall'Inspectia Judiciară (Ispettorato giudiziario, Romania), concernenti eventuali illeciti disciplinari e deontologici nel periodo pertinente, nonché di ogni altra informazione sui candidati che possa essere oggetto di verifica<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> V., in tal senso, Corte EDU, 12 gennaio 2016, *Miracle Europe Kft. c. Ungheria*, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58.

<sup>75</sup> V. articolo 43, paragrafo 1, del regolamento controverso.

<sup>76</sup> V. articolo 45, paragrafo 1, del regolamento controverso.

<sup>77</sup> Purché, ovviamente, il criterio concernente il rispetto di termini ragionevoli per la trattazione delle cause e la redazione delle decisioni non pregiudichi la libertà dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore di proporre questioni pregiudiziali alla Corte e di disapplicare la giurisprudenza di organi giurisdizionali di grado superiore qualora essa sia contraria al diritto dell'Unione (v. supra, nota 68).

<sup>78</sup> V. articolo 39, paragrafo 1, del regolamento controverso. Quanto al terzo criterio, relativo al rispetto dei termini, la valutazione si basa su una serie di dati statistici e di altri documenti forniti dall'organo giurisdizionale presso il quale i candidati svolgono le loro funzioni. Tali informazioni riguardano sia l'attività dei candidati (ad esempio, il tempo che hanno impiegato, in media, a pronunciare le loro decisioni), sia l'attività dell'organo giurisdizionale presso il quale essi svolgono le loro funzioni.

<sup>79</sup> V. articolo 39, paragrafo 6, del regolamento controverso. I ricorrenti nel procedimento principale sostengono che le 10 decisioni sulle quali la commissione giudicatrice basa il suo giudizio non sono sufficientemente rappresentative dell'attività dei candidati. A tal riguardo, rilevo, tuttavia, che l'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento controverso richiede che siffatte decisioni siano «pertinenti», mentre l'articolo 39, paragrafo 7, del regolamento in parola esclude specificamente taluni tipi di decisioni dalla valutazione (come quelle relative alla rinuncia agli atti). Inoltre, essi sostengono che le decisioni di cui trattasi non sono comunicate ai candidati e che, di conseguenza, questi ultimi non possono contestarle. Fatte salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio, mi sembra che una siffatta contestazione sia, in realtà, possibile (v. infra, paragrafo 76). Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 12, del regolamento controverso, i candidati hanno anche la facoltà di trasmettere decisioni alla commissione giudicatrice.

<sup>80</sup> V. articolo 44, paragrafi 1 e 3, del regolamento controverso.

<sup>81</sup> V. articolo 44, paragrafo 1, del regolamento controverso.

74. Certamente, non si può escludere, ed è persino inevitabile, che entri in gioco un certo grado di soggettività quando la commissione giudicatrice interpreta questi vari elementi al fine di formarsi un'opinione sull'attività e sulla condotta dei candidati. A mio avviso, tuttavia, resta il fatto che le fonti di informazione e di prova sulle quali i membri della commissione giudicatrice devono fondare la loro decisione relativamente a ciascun candidato sono alquanto numerose e diversificate. Ciò contribuisce alla percezione che, nel suo complesso, la procedura di «promozione effettiva» si basi a priori su una valutazione obiettiva, anziché discrezionale.

75. In terzo luogo, osservo che, come risulta dal fascicolo, il regolamento controverso prevede anche che la commissione giudicatrice prenda in considerazione i pareri motivati della sezione in cui siede ciascun candidato nel momento in cui si svolge la procedura di promozione<sup>82</sup> e della sezione corrispondente alla sua specializzazione in seno all'organo giurisdizionale gerarchicamente superiore, al fine di raggiungere una decisione riguardo a quali candidati godranno della promozione<sup>83</sup>. A tal riguardo, la Corte ha indicato che l'intervento di un altro organo nella procedura che conduce all'adozione di tali decisioni può, in linea di principio, contribuire a rendere tale procedura più obiettiva. Naturalmente, ciò avviene solo nella misura in cui detto organo sia a sua volta indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità od organo ai quali è chiamato a fornire il suo parere, e in cui un parere siffatto sia reso sulla base di criteri al tempo stesso obiettivi e pertinenti e sia debitamente motivato, così da essere idoneo a guidare in modo obiettivo detta autorità od organo nell'adozione della sua decisione<sup>84</sup>. Ovviamente, spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso di specie.

76. Infine, per quanto riguarda l'obbligo di motivazione che incombe alla commissione giudicatrice e la possibilità di contestare dinanzi a un giudice le decisioni da essa adottate, osservo che, una volta completata la procedura, la commissione giudicatrice deve redigere una bozza di relazione motivata, indicando i punteggi assegnati per i cinque criteri sopra menzionati e il punteggio globale ottenuto dal candidato<sup>85</sup>. Inoltre, qualora il candidato abbia obiezioni sulla relazione suddetta, può sollevarle nel corso di un colloquio con la commissione giudicatrice, che è tenuto in ogni caso, nonché per iscritto<sup>86</sup>. Il candidato dispone inoltre di 48 ore dalla data della pubblicazione dei risultati per contestare il punteggio ottenuto dinanzi alla Sezione per giudici del CSM, la quale valuterà la necessità o meno di una nuova valutazione e, ove opportuno, la effettuerà essa stessa<sup>87</sup>.

77. A mio avviso, tutti questi elementi, considerati nel loro insieme, appaiono confermare l'assenza di un rischio reale di un «indebito potere discrezionale» che susciti nei singoli legittimi dubbi quanto all'indipendenza dei giudici interessati. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se siffatta ipotesi effettivamente ricorra. Fatte salve suddette verifiche, sono incline a non condividere le preoccupazioni espresse dai ricorrenti nel procedimento principale per quanto concerne la mancanza di obiettività dei criteri applicati dalla commissione giudicatrice.

78. Di conseguenza, ritengo che il principio di indipendenza dei giudici, sancito all'articolo 47 della Carta e all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, non sia violato dall'instaurazione di una procedura per la promozione dei giudici nazionali a un organo giurisdizionale di grado superiore basata su una valutazione della

<sup>82</sup> V. articolo 44, paragrafi 1, 2 e 4, del regolamento controverso.

<sup>83</sup> V. articolo 42, paragrafo 1, del regolamento controverso.

<sup>84</sup> V., in tal senso, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (punti 115 e 116).

<sup>85</sup> V. articolo 46 del regolamento controverso.

<sup>86</sup> V. articolo 47 del regolamento controverso.

<sup>87</sup> V. articolo 49 del regolamento controverso.

loro attività e della loro condotta da parte di una commissione composta dal presidente e da giudici di tale organo giurisdizionale di grado superiore, che, oltre alla valutazione di cui trattasi, effettuano il controllo, in sede di impugnazione, delle decisioni pronunciate dai giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore e svolgono valutazioni periodiche dei giudici in parola, una volta – e qualora – promossi al pertinente organo giurisdizionale di grado superiore. Nondimeno, anche laddove i membri di detta commissione siano essi stessi indipendenti, i criteri da essi applicati devono essere sufficientemente oggettivi, pertinenti e verificabili, così da non suscitare nei singoli legittimi dubbi quanto all'impermeabilità dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore interessati rispetto a interventi o pressioni esterni idonei a compromettere la loro indipendenza di giudizio e a influenzare le loro decisioni, e la commissione è tenuta a motivare le proprie decisioni. Un altro elemento rilevante al riguardo è la possibilità, per detti giudici, di contestare in sede giurisdizionale le decisioni che riguardano la loro promozione<sup>88</sup>.

### 3. *Incidenza della decisione sull'MCV sulla valutazione della compatibilità*

79. Resta da esaminare la questione se la riforma introdotta dal regolamento controverso violi disposizioni della decisione sull'MCV oppure ometta di tener conto delle raccomandazioni formulate nelle relazioni redatte dalla Commissione in applicazione di tale strumento (quarta questione).

80. A tal riguardo, rilevo che la decisione sull'MCV non impone obblighi specifici alla Romania diversi dall'obbligo di riferire in merito ai progressi compiuti per quanto riguarda l'attuazione dei parametri di riferimento dell'MCV e la riforma del suo sistema giudiziario in conformità a detti parametri. Inoltre, come precisato dalla Commissione stessa, nessuna delle relazioni da essa redatte in applicazione dell'MCV, anteriormente o successivamente all'adozione del regolamento controverso, contiene raccomandazioni specifiche in materia di procedure di promozione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore in Romania.

81. Infatti, la Commissione ha adottato la sua ultima relazione in applicazione dell'MCV il 22 novembre 2022<sup>89</sup>. In tale relazione, essa ha riconosciuto che la modifica della procedura di promozione operata dal regolamento controverso era stata criticata da alcune associazioni di magistrati e organizzazioni della società civile, secondo le quali il carattere meritocratico e competitivo della procedura era stato ridotto. Tuttavia, essa non ha riscontrato alcun problema specifico, né ha formulato raccomandazioni in merito alla procedura di promozione dei giudici.

82. Ciò precisato, mi sembra che, con la quarta questione formulata dal giudice del rinvio questi chieda, come una questione sottesa, se, proprio in ragione del fatto che le relazioni dell'MCV pubblicate prima dell'adozione del regolamento controverso non contengono siffatte

<sup>88</sup> Aggiungo che, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti nel procedimento principale, la relazione ad hoc del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) sulla Romania (articolo 34), del 23 marzo 2018 (disponibile in lingua inglese al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) non suggerisce un'interpretazione diversa da quella che propongo alla Corte nella presente causa e, di fatto, non formula alcuna conclusione. In tale relazione, il GRECO si è limitato a rilevare che, prima dell'adozione del regolamento controverso, erano stati espressi «timori» che, in Romania, la procedura di promozione in due fasi (introdotta agli articoli da 46<sup>1</sup> a 46<sup>3</sup> della legge n. 303/2004 dalla legge n. 242/2018) «potesse lasciare più spazio a influenze personali o politiche nelle decisioni in materia di carriera, il che potrebbe pregiudicare la neutralità e l'integrità del sistema giudiziario» (punto 31). Nella sua relazione di verifica del 21 giugno 2019 (disponibile in lingua inglese al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>), il GRECO ha poi rilevato che erano «in corso», in Romania «lavori preparatori» sul tema della nomina dei giudici e dei pubblici ministeri a posti di grado superiore (lavori preparatori poi sfociati nell'adozione del regolamento controverso). Non vi è nulla in queste due relazioni, entrambe anteriori all'adozione del regolamento controverso, che riguardi specificamente le modifiche introdotte da tale strumento.

<sup>89</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, del 22 novembre 2022 [COM(2022) 664 final], pag. 5.

raccomandazioni, si debba ritenere che alla Romania fosse preclusa la modifica della procedura di promozione. In altri termini, il silenzio delle relazioni sulla questione dovrebbe essere inteso come un obbligo, per la Romania, di non modificare lo status quo.

83. Non credo che un simile approccio sia quello corretto. A mio avviso, la Romania resta libera, nel contesto dell'applicazione dell'MCV, di organizzare il proprio sistema giudiziario come ritiene opportuno, purché tenga conto delle raccomandazioni formulate nelle relazioni della Commissione adottate in applicazione del meccanismo in parola e garantisca che tutte le riforme da essa adottate in tale ambito siano conformi ai parametri di riferimento dell'MCV e, in generale, agli altri requisiti del diritto dell'Unione. Anche in questo caso, come ho indicato al precedente paragrafo 42, l'obiettivo non è imporre alla Romania un modello specifico per l'organizzazione del suo sistema giudiziario, bensì piuttosto assicurare che siano previste determinate garanzie nell'ambito del modello che essa intende adottare. A tal riguardo, a mio avviso, il fatto che la precedente procedura per la promozione sia rimasta immutata per oltre 10 anni è, quindi, irrilevante. La Romania era legittimata a modificarla<sup>90</sup>.

## V. Conclusione

84. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dalla Curtea de Apel Ploiești (Corte d'appello di Ploiești, Romania) nei seguenti termini:

- 1) L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE,

devono essere interpretati nel senso che il principio di indipendenza dei giudici è applicabile alle procedure di promozione dei giudici. Tale principio non è violato dall'instaurazione di una procedura per la promozione dei giudici nazionali a un organo giurisdizionale di grado superiore basata su una valutazione della loro attività e della loro condotta da parte di una commissione composta dal presidente e da giudici di tale organo giurisdizionale di grado superiore che, oltre alla valutazione di cui trattasi, effettuano il controllo, in sede di impugnazione, delle decisioni pronunciate dai giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore, nonché valutazioni periodiche di tali giudici, una volta – e qualora – promossi al pertinente organo giurisdizionale di grado superiore. Nondimeno, anche laddove i membri di detta commissione siano essi stessi indipendenti, i criteri da essi applicati devono essere sufficientemente oggettivi, pertinenti e verificabili, così da non suscitare, nei singoli, legittimi dubbi quanto all'impermeabilità dei giudici di organi giurisdizionali di grado inferiore interessati rispetto a interventi o pressioni esterni idonei a compromettere la loro indipendenza di giudizio e a influenzare le loro decisioni, e la commissione è tenuta a motivare le proprie decisioni. Un altro elemento rilevante al riguardo è la possibilità, per detti giudici, di contestare in sede giurisdizionale le decisioni che riguardano la loro promozione.

<sup>90</sup> Rilevo che i ricorrenti nel procedimento principale sostengono che la riforma è stata instaurata senza procedere a un'adeguata consultazione dei membri della magistratura, nonché in modo repentino. Concordo sul fatto che le modalità di adozione di una riforma del sistema giudiziario possono, in taluni casi (limitati), essere indicativi dell'esistenza di un problema sistemico di indipendenza dei giudici. Tuttavia, tale situazione è circoscritta, a mio avviso, a casi alquanto estremi, come quelli in cui la riforma è instaurata mediante un'ordinanza o un decreto d'urgenza, e in cui è chiaro che un simile modo di procedere mira a eludere le procedure legislative ordinarie, in modo incompatibile con le esigenze dello Stato di diritto.

- 2) L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE e con la decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione,

deve essere interpretato nel senso che esso non osta all'instaurazione di riforme giudiziarie in Romania in circostanze nelle quali siffatte riforme siano conformi ai requisiti derivanti dal diritto dell'Unione e la sola ragione che osterebbe alla loro instaurazione consiste nel fatto che la Commissione non ha formulato, nelle relazioni da essa redatte sulla base della decisione 2006/928, alcuna raccomandazione specifica riguardo allo specifico oggetto di siffatte riforme.