



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 26 gennaio 2023¹

Causa C-817/21

R.I.
contro
Inspekția Judiciară,
N.L.

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

«Rinvio pregiudiziale – Stato di diritto – Articolo 2 TUE – Articolo 19, paragrafo 1, TUE – Decisione 2006/928/CE – Tutela giurisdizionale effettiva – Indipendenza del potere giudiziario – Indagine e procedimento disciplinare – Inspekția Judiciară (Ispettorato giudiziario) – Poteri dell'ispettore capo – Trattamento di un procedimento disciplinare nei confronti di un ispettore capo – Ruolo del vice ispettore capo»

I. Introduzione

1. L'Inspekția Judiciară (Ispettorato giudiziario, Romania) è l'organo giudiziario incaricato della conduzione delle indagini disciplinari e dell'avvio dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici e dei procuratori in Romania. Ai sensi delle norme che disciplinano l'Ispettorato giudiziario, l'ispettore capo nomina, a sua totale discrezione, il vice ispettore capo; il mandato del vice ispettore capo dipende dal mandato dell'ispettore capo e coincide con esso; tutti gli ispettori giudiziari rispondono all'ispettore capo, dal quale dipendono i loro avanzamenti di carriera.

2. R.I. (in prosieguito: la «ricorrente») ha presentato all'Ispettorato giudiziario diversi esposti nei confronti di giudici e procuratori impegnati in procedimenti penali nei suoi confronti. L'Ispettorato giudiziario ha respinto i suoi esposti. L'ispettore capo ha confermato le decisioni dell'Ispettorato giudiziario. La ricorrente ha impugnato tali decisioni dinanzi ai giudici rumeni. Nell'ambito di detto procedimento, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania) chiede se un organo quale l'Ispettorato giudiziario debba offrire le stesse garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste agli organi giurisdizionali ai sensi del diritto dell'Unione². In particolare, esso chiede se, alla luce delle norme sopra descritte, il diritto dell'Unione osti a una

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste a un organo giurisdizionale ai sensi del diritto dell'Unione presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla sua composizione, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo nei confronti di elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 53).

normativa o a regolamenti nazionali che attribuiscono al vice ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario la competenza a supervisionare l'esame degli esposti presentati nei confronti dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario e le eventuali indagini e procedimenti disciplinari che ne potrebbero scaturire.

II. Contesto normativo

A. *Diritto dell'Unione – Decisione 2006/928/CE*

3. 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 corruzione³, trova la sua origine in due rischi percepiti. Il primo era il rischio di un grave pregiudizio al funzionamento del mercato interno, come conseguenza del mancato rispetto, da parte della Romania, degli impegni da essa assunti nell'ambito della sua adesione all'Unione europea. Il secondo rischio consisteva nell'esistenza di carenze gravi, in Romania, per quanto concerne il rispetto del diritto dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al fine di rimediare a tali lacune, l'allegato della decisione 2006/928 ha prescritto parametri di riferimento per la riforma del sistema giudiziario e la lotta contro la corruzione. Detti parametri di riferimento mirano a garantire il rispetto, da parte della Romania, del valore dello Stato di diritto, quale enunciato all'articolo 2 TUE. La Romania è tenuta ad adottare le misure appropriate ai fini della realizzazione di tali parametri, tenendo debitamente conto, in base al principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, delle relazioni redatte dalla Commissione sulla base della decisione 2006/928, in particolare delle raccomandazioni ivi contenute⁴.

4. L'articolo 1 della decisione 2006/928 prevede quindi che, a partire dal 2007, ogni anno, entro il 31 marzo, la Romania riferisce alla Commissione sui progressi compiuti per quanto riguarda il rispetto di ciascuno dei parametri di riferimento contenuti nell'allegato. La Commissione può, in qualsiasi momento, fornire un'assistenza tecnica attraverso diverse attività oppure raccogliere e scambiare informazioni sulla realizzazione dei parametri di riferimento e organizzare missioni di esperti in Romania a tale scopo. Le autorità romene devono fornire alla Commissione l'assistenza necessaria a tale riguardo. Tra i parametri di riferimento menzionati all'articolo 1, l'allegato della decisione 2006/928 include i seguenti:

«1) Garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all'impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli.

(...)

³ GU 2006, L 354, pag. 56.

⁴ 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, punti da 153 a 178). V., anche, 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, punti da 155 a 175). Al punto 223 di quest'ultima sentenza, la Corte ha precisato che, come risulta in particolare dai parametri di riferimento di cui trattasi, l'esistenza di un sistema giudiziario imparziale, indipendente ed efficace è particolarmente importante per contrastare la corruzione, in particolare quella di alto livello. La Corte ha dichiarato che i parametri di riferimento hanno effetto diretto. 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, punto 249).

- 3) Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello.
- 4) Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali».

B. Diritto rumeno

1. Legge n. 317/2004

5. L'articolo 44 della Legge nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (legge n. 317/2004 sul Consiglio Superiore della Magistratura), del 1° luglio 2004⁵, come modificata e integrata (in prosieguo: la «legge 317/2004»), prevede quanto segue:

«(1) Il Consiglio superiore della magistratura svolge il ruolo di organo giudicante, attraverso le sue sezioni, in materia di responsabilità disciplinare dei giudici e dei procuratori, per i fatti previsti dalla legge n. 303/2004, ripubblicata, come modificata e integrata.

(...)

(3) I procedimenti disciplinari per illeciti commessi da giudici, procuratori e giudici ausiliari sono avviati dall'Ispettorato giudiziario mediante ispettori giudiziari.

(...)

(6) Ai fini dell'avvio di un procedimento disciplinare, l'Ispettorato giudiziario è tenuto a svolgere un'indagine disciplinare».

6. L'articolo 45 della legge 317/2004 così dispone:

«(1) L'Ispettorato giudiziario può avviare, d'ufficio o a seguito di un esposto per iscritto e motivato ad esso presentato da un interessato, ivi compreso il Consiglio superiore della magistratura, un procedimento avente ad oggetto illeciti disciplinari commessi da giudici e procuratori.

(...)

(4) Qualora dalle indagini preliminari non emergano prove di un illecito disciplinare, non è dato seguito all'esposto e l'esito è comunicato direttamente alla persona che l'ha presentato e alla persona oggetto dell'esposto. La decisione di archiviare un procedimento è subordinata a conferma da parte dell'ispettore capo. La decisione può essere invalidata una sola volta dall'ispettore capo che, con decisione scritta e motivata, può disporre indagini integrative.

(...))».

⁵ Oggetto di una nuova pubblicazione in *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 628, del 1° settembre 2012.

7. L'articolo 45¹, paragrafo 1, della legge 317/2004 prevede quanto segue:

«Colui che ha presentato l'esposto può presentare un reclamo all'ispettore capo avverso la decisione di archiviazione di cui all'articolo 45, paragrafo 4, entro quindici giorni dalla notifica di tale decisione. Il reclamo è trattato entro venti giorni dalla sua registrazione presso l'Ispettorato giudiziario».

8. L'articolo 47 della legge 317/2004 così dispone:

«(1) Al termine dell'indagine disciplinare, l'ispettore giudiziario, con decisione scritta e motivata, può disporre:

- a) l'accoglimento dell'esposto, mediante l'avvio di un procedimento disciplinare e il deferimento della questione alla sezione competente del Consiglio superiore della magistratura;
- b) il rigetto dell'esposto, qualora [l'ispettore giudiziario] ritenga, in esito all'indagine disciplinare, che non ricorrano i presupposti per l'avvio del procedimento.

(...)

(3) La decisione dell'ispettore giudiziario è subordinata a conferma da parte dell'ispettore capo. L'ispettore capo può ordinare all'ispettore giudiziario di integrare l'indagine disciplinare. L'ispettore giudiziario svolge le indagini integrative entro 30 giorni dalla data in cui l'ispettore capo le ha disposte.

(4) La decisione dell'ispettore giudiziario può essere modificata una sola volta, per iscritto e indicandone i motivi, dall'ispettore capo che, con decisione scritta e motivata, può disporre indagini disciplinari integrative. Dopo la conclusione dell'indagine disciplinare, l'ispettore capo può adottare, per iscritto e indicandone i motivi, uno dei provvedimenti di cui al paragrafo 1, lettere a) o b).

(...))».

9. L'articolo 65, paragrafi da 2 a 4, della legge 317/2004 precisa quanto segue:

«(2) L'Ispettorato giudiziario è diretto da un ispettore capo giudice, nominato in esito a un concorso organizzato dal [Consiglio superiore della magistratura, Romania]; l'ispettore capo è assistito da un vice ispettore capo procuratore, designato dall'ispettore capo.

(3) L'Ispettorato giudiziario agisce nel rispetto del principio di indipendenza funzionale nei confronti del Consiglio superiore della magistratura, degli organi giurisdizionali, delle procure presso gli organi giurisdizionali, e di ogni altra autorità pubblica, esercitando i suoi poteri di analisi, indagine e supervisione in settori di attività specifici, conformemente alla legge e al fine di garantirne il rispetto.

(4) Le modalità di svolgimento delle attività dell'Ispettorato sono approvate dall'ispettore capo mediante regolamento».

10. L'articolo 66, paragrafo 3, della legge 317/2004 prevede quanto segue:

«L'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario nonché la struttura organizzativa e le funzioni dei suoi dipartimenti sono stabiliti mediante regolamento approvato con ordinanza dell'ispettore capo (...)».

11. L'articolo 69, paragrafi 1 e 4, della legge 317/2004 così dispone:

«(1) L'ispettore capo esercita, in via principale, le seguenti funzioni:

a) designa, tra gli ispettori giudiziari, il gruppo dirigente – il vice ispettore capo e i direttori delle direzioni – sulla base di una procedura che includa la valutazione dei piani di gestione propri di ciascun incarico, in modo da assicurare coesione a livello direttivo, competenze professionali e una comunicazione efficace. Il loro mandato cessa contestualmente al mandato dell'ispettore capo;

a¹) esercita funzioni di direzione e organizzazione dell'attività dell'Ispettorato giudiziario;

a²) adotta provvedimenti per il coordinamento dell'attività dei membri del personale dell'Ispettorato giudiziario diversi dagli ispettori giudiziari;

(...)

g) designa, conformemente alla legge, gli ispettori giudiziari e le altre categorie del personale dell'Ispettorato giudiziario, dispone la modifica, la sospensione e la cessazione dei loro rapporti di lavoro o di servizio;

h) determina i compiti e le mansioni individuali del personale posto sotto la sua autorità, approvando la descrizione delle relative funzioni;

i) procede, conformemente alla legge, alla valutazione del personale posto sotto la sua autorità;

(...)

(4) Il vice ispettore capo funge da sostituto ex officio dell'ispettore capo; esso assiste quest'ultimo nel riesame degli atti e delle decisioni adottati dagli ispettori giudiziari e nell'adozione di pareri al riguardo e svolge gli altri compiti stabiliti dall'ispettore capo».

12. L'articolo 70 della legge 317/2004 così dispone:

«(1) Gli ispettori dell'Ispettorato giudiziario sono nominati dall'ispettore capo a seguito di un concorso organizzato dall'Ispettorato giudiziario (...).

(2) Tale concorso consiste in una prova scritta e in un colloquio (...). Il regolamento relativo all'organizzazione e allo svolgimento del concorso è approvato con ordinanza dell'ispettore capo ed è pubblicato nel *Monitorul Oficial al României*, parte I».

13. L'articolo 71, paragrafo 2, della legge 317/2004 prevede quanto segue:

«Le disposizioni in materia di sanzioni, illeciti disciplinari e procedimenti disciplinari si applicano, mutatis mutandis, agli ispettori giudiziari (...)».

14. L'articolo 72 della legge 317/2004 così dispone:

«(1) Gli ispettori giudiziari esercitano le loro funzioni in modo indipendente e imparziale.

(...)».

15. L'articolo 77 della legge 317/2004 stabilisce quanto segue:

«(1) L'attività professionale degli ispettori giudiziari è valutata annualmente da una commissione composta dall'ispettore capo e da altri due membri eletti dall'assemblea generale dell'Ispettorato giudiziario, mediante la formulazione dei seguenti giudizi: “molto buono”, “buono”, “soddisfacente” o “insoddisfacente”.

(...)

(5) Un ispettore giudiziario che riceva il giudizio “insoddisfacente” o due giudizi consecutivi “soddisfacente” è rimosso dalle sue funzioni presso l'Ispettorato giudiziario.

(6) I criteri di valutazione dell'attività professionale degli ispettori giudiziari e la procedura di valutazione sono stabiliti dal regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato giudiziario».

2. Regolamenti adottati dall'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario

16. Nel 2018 l'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario ha adottato tre regolamenti⁶, nell'esercizio del potere attribuitogli dall'articolo 66, paragrafo 3, della legge 317/2004.

17. Ai sensi dell'Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (ordinanza n. 131/2018 dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario recante approvazione del regolamento di organizzazione e svolgimento del concorso per la nomina degli ispettori giudiziari)⁷, l'ispettore capo nomina gli ispettori giudiziari all'esito di un concorso consistente in un colloquio e in una prova scritta. L'ispettore capo presiede la commissione esaminatrice del colloquio, di cui è membro unitamente ai direttori delle direzioni dell'Ispettorato giudiziario e a uno psicologo avente funzione consultiva, nominato dall'ispettore capo.

18. Ai sensi dell'Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (ordinanza n. 134/2018 dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario recante approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato giudiziario)⁸, l'ispettore capo nomina, fra gli ispettori giudiziari, il gruppo dirigente. Esso è composto dal vice ispettore capo e dei direttori delle direzioni dell'Ispettorato giudiziario. La procedura di nomina a tali incarichi prevede che i candidati sostengano un colloquio con l'ispettore capo, vertente su un progetto di gestione. Una commissione composta dall'ispettore capo e da due ispettori giudiziari eletti dall'assemblea

⁶ Congiuntamente, nel prosieguo, anche i «regolamenti del 2018».

⁷ *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1038, del 6 dicembre 2018.

⁸ *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1049, dell'11 dicembre 2018.

generale degli ispettori giudiziari valuta le prestazioni del personale dell'Ispettorato giudiziario. Tra i criteri di valutazione figurano il comportamento dei candidati e la comunicazione con l'ispettore capo.

19. L'Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (ordinanza n. 136/2018 dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario che approva il regolamento recante norme di svolgimento delle attività ispettive), dell'11 dicembre 2018⁹, definisce la metodologia di analisi, verifica e supervisione delle indagini disciplinari nei confronti di giudici e procuratori. Esso disciplina, in particolare, la procedura per la gestione degli esposti, la designazione degli ispettori, la fissazione, il calcolo e l'estensione dei termini nonché la notificazione di taluni atti procedurali.

III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

20. La ricorrente è parte in vari procedimenti penali dinanzi a organi giurisdizionali rumeni. Ella ha presentato all'Ispettorato giudiziario una serie di esposti disciplinari nei confronti di taluni giudici e procuratori impegnati in detti procedimenti. La domanda di pronuncia pregiudiziale trae origine da un procedimento dinanzi alla Judecătoria Bolintin-Vale (Tribunale di primo grado di Bolintin-Vale, Romania) e al Tribunalul Giurgiu (Tribunale superiore di Giurgiu, Romania). L'Ispettorato giudiziario ha adottato una serie di decisioni riguardo agli esposti della ricorrente¹⁰, alcune delle quali sono state confermate dall'ispettore capo.

21. La ricorrente ha impugnato una decisione dell'Ispettorato giudiziario del 2 luglio 2018, confermata dall'ispettore capo¹¹. Il 27 settembre 2019 la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha annullato la decisione del 2 luglio 2018 a motivo del fatto che l'Ispettorato giudiziario non aveva esaminato in modo adeguato gli argomenti della ricorrente. Essa ha rinviato il fascicolo all'Ispettorato giudiziario ai fini di un'integrazione delle valutazioni¹². Il 29 settembre 2020 l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania) ha dichiarato irricevibile l'impugnazione dell'Ispettorato giudiziario avverso tale sentenza.

22. L'11 marzo 2021 l'Ispettorato giudiziario ha adottato una nuova decisione, con la quale ha nuovamente respinto l'esposto disciplinare della ricorrente¹³. Il 31 maggio 2021 l'ispettore capo ha respinto il reclamo della ricorrente avverso tale decisione. La ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione dell'ispettore capo, attualmente pendente dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest)¹⁴.

23. Nei suoi reclami all'Ispettorato giudiziario e nel caso di specie, la ricorrente ha sostenuto che l'esposto relativo al procedimento n. 6172/2/2018 è stato esaminato dilatoriamente. Di conseguenza, il termine legale entro il quale avrebbe potuto essere avviato un procedimento disciplinare nei confronti della persona oggetto dell'esposto era scaduto. La ricorrente ha sostenuto che tale ritardo era imputabile all'ispettore capo.

⁹ Non pubblicata. V. anche articolo 65, paragrafo 4, della legge 317/2004. L'ordinanza n. 131/2018 e l'ordinanza n. 134/2018 sono state abrogate e sostituite nel 2021. Il giudice del rinvio indica che al caso di specie si applicano, *ratione temporis*, le ordinanze iniziali.

¹⁰ Benché non risulti chiaramente dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, sembra che l'Ispettorato giudiziario abbia respinto gli esposti della ricorrente.

¹¹ Decisione n. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

¹² Procedimento n. 6172/2/2018.

¹³ Decisione n. 654.

¹⁴ Procedimento n. 4402/2/2021.

24. Il 29 novembre 2019 la ricorrente ha presentato un esposto al Ministerului Justiției (Ministro della Giustizia, Romania), lamentando la violazione dei suoi diritti costituzionali. Ella ha fatto riferimento a un «gruppo» di persone, tra cui l'ispettore capo, «esercenti funzioni di rilievo, che avrebbero partecipato alle indagini penali condotte nei suoi confronti o alla violazione dei suoi diritti procedurali». La ricorrente ha sostenuto, tra l'altro, che l'ispettore capo «è un giudice (...) che vive nella città di Giurgiu e che, nel corso della sua carriera, ha svolto le sue funzioni in modo tale da determinare un impatto significativo sull'esercizio dell'attività giudiziaria nella regione di Giurgiu e a livello nazionale». Dopo aver elencato tali funzioni, la ricorrente ha sostenuto che, nel suo caso, «le decisioni [dell'Ispettorato giudiziario] hanno condotto all'occultamento di abusi e illegalità commessi dalla procura di Bolintin-Vale, dipartimento di Giurgiu». La ricorrente ha altresì sostenuto che «[l'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario] deve essere considerato responsabile di un aver leso gravemente la fiducia nel sistema giudiziario, dal momento che, nella sua qualità di capo e supervisore (...) di tale organo, che svolge un ruolo chiave nel sistema giudiziario, egli era tenuto a garantire che i controlli effettuati da [detto organo fossero pienamente conformi] alle disposizioni di legge».

25. Il Ministro della Giustizia ha ritenuto di non essere competente a conoscere di questioni disciplinari di tale natura e ha deferito l'esposto della ricorrente all'Ispettorato giudiziario¹⁵.

26. Il 16 febbraio 2021 la ricorrente ha presentato all'Ispettorato giudiziario un esposto distinto, vertente esclusivamente sulle asserite condotte dell'ispettore capo. La ricorrente ha contestato, in particolare, l'omessa conduzione di una vera indagine sui suoi esposti, il ritardo nella conduzione dell'indagine sul suo esposto del 29 novembre 2019 nei confronti dell'Ispettorato giudiziario e del suo ispettore capo, l'omessa astensione dell'ispettore capo dal partecipare all'indagine su detto esposto, pur trattandosi di un esposto nei suoi confronti, nonché l'omessa esecuzione, da parte dell'Ispettorato giudiziario, della sentenza della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) del 27 settembre 2019. L'Ispettorato giudiziario ha respinto tale esposto il 17 marzo 2021¹⁶. Il vice ispettore capo ha respinto il reclamo avverso tale decisione l'11 maggio 2021¹⁷.

27. Il 31 maggio 2021 la ricorrente ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso diretto, in particolare, all'annullamento delle decisioni del 17 marzo 2021 e dell'11 maggio 2021, nonché al risarcimento del danno asseritamente subito a causa di dette decisioni. Ella ha sostenuto che il vice ispettore capo, P.M., aveva omesso di dare esecuzione alla sentenza del 27 settembre 2019 della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest), non avendo svolto l'indagine disposta mediante tale sentenza. La ricorrente sostiene altresì che l'Ispettorato giudiziario e il suo ispettore capo, N.L., hanno sistematicamente omesso di analizzare adeguatamente i suoi esposti nei confronti di taluni giudici. La ricorrente lamenta almeno tre irregolarità di ordine sistematico nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Ispettorato giudiziario, per effetto delle quali i suoi esposti non sono stati analizzati in modo imparziale. In primo luogo, l'ispettore capo ha nominato e valutato gli ispettori giudiziari incaricati della conduzione delle indagini disciplinari sulla condotta dell'ispettore capo, e poteva, in ultima istanza, revocarne l'incarico. In secondo luogo, l'ispettore capo nomina il vice ispettore capo, il quale ha confermato la decisione di rigetto dell'esposto della ricorrente e che, inoltre, occupa una posizione legata al mandato dell'ispettore capo e da esso dipendente. In terzo luogo, l'ispettore capo adotta i regolamenti interni che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario.

¹⁵ L'Ispettorato giudiziario ha protocollato tale esposto il 29 gennaio 2020.

¹⁶ Decisione n. 728/2021.

¹⁷ Decisione n. C21-723.

28. Alla luce delle questioni sollevate in merito all'organizzazione e al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario, nonché alla responsabilità dell'ispettore capo nel contesto di indagini e procedimenti disciplinari, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, [TUE], la decisione 2006/928 (...), nonché le garanzie d'indipendenza e d'imparzialità imposte in forza del diritto dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che consente all'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario di emanare atti amministrativi di natura normativa (subordinati alla legge) e/o individuale con cui decide autonomamente l'organizzazione del quadro istituzionale dell'Ispettorato giudiziario per la selezione degli ispettori giudiziari e la valutazione dell'attività di questi ultimi, lo svolgimento delle attività ispettive, nonché la nomina del vice ispettore capo, nel caso in cui, in base alla legge organica, tali persone sono le uniche che possono compiere, approvare o confutare atti di indagine disciplinare nei confronti dell'ispettore capo».

29. Il giudice del rinvio ha chiesto il trattamento della sua domanda di pronuncia pregiudiziale mediante procedimento accelerato ai sensi, in particolare, dell'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Con decisione del 1° febbraio 2022, il presidente della Corte ha respinto tale domanda.

30. La ricorrente, l'Ispettorato giudiziario¹⁸ e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

IV. Esame della questione pregiudiziale

A. Ricevibilità

31. L'Ispettorato giudiziario sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile. In primo luogo, esso ritiene che il giudice del rinvio chieda un'interpretazione della legge 317/2004, e non una decisione sull'interpretazione dei Trattati o sulla validità e/o interpretazione di un atto di un'istituzione dell'Unione ai sensi dell'articolo 267 TFUE. In secondo luogo, l'Ispettorato giudiziario ritiene che, in assenza di una pronuncia che dichiari la contrarietà al diritto dell'Unione di una disposizione del diritto nazionale, l'argomento secondo cui i poteri dell'ispettore capo pregiudicano l'indipendenza degli ispettori giudiziari sia infondato.

32. Suggesto alla Corte di respingere la prima eccezione di irricevibilità, sollevata dall'Ispettorato giudiziario, della questione proposta dal giudice del rinvio. Risulta chiaramente dal testo della questione proposta dal giudice del rinvio che quest'ultimo chiede un'interpretazione del diritto dell'Unione, e non del diritto rumeno. La seconda eccezione di irricevibilità sollevata dall'Ispettorato giudiziario verte sul merito della questione proposta. Un'eccezione del genere non può, per sua stessa natura, giustificare una dichiarazione di irricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale¹⁹.

¹⁸ L'Ispettorato giudiziario è rappresentato dal suo ispettore capo, N.L.

¹⁹ V. sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

B. Merito

1. Osservazioni preliminari

33. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Ispettorato giudiziario, sugli ampi poteri attribuiti al suo ispettore capo²⁰ e sull'asserita assenza di responsabilità di quest'ultimo nelle indagini e nei procedimenti disciplinari avviati nei suoi confronti²¹. Il giudice del rinvio osserva che i regolamenti interni adottati dall'ispettore capo²² disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario. Anche le decisioni degli ispettori giudiziari di accogliere o respingere esposti disciplinari e di avviare indagini e procedimenti disciplinari sono subordinate a una conferma da parte dell'ispettore capo²³. Il giudice del rinvio nutre dubbi sulla questione se gli esposti nei confronti dell'ispettore capo possano essere trattati in modo obiettivo e imparziale, dato che le indagini su detti esposti sono condotte da ispettori giudiziari nominati e valutati da tale persona, che può anche revocarne l'incarico²⁴. Inoltre, il vice ispettore capo, che è nominato direttamente dall'ispettore capo e lo assiste, e il cui mandato cessa contestualmente al mandato di quest'ultimo, è responsabile del riesame delle decisioni sugli esposti presentati nei confronti dell'ispettore capo.

34. L'Ispettorato giudiziario è un organo giudiziario indipendente, dotato di personalità giuridica autonoma in seno al Consiglio superiore della magistratura²⁵. Mentre il Consiglio superiore della magistratura agisce in qualità di «giudice» nei procedimenti disciplinari²⁶, l'Ispettorato giudiziario è responsabile della conduzione delle indagini disciplinari e dell'avvio dei procedimenti disciplinari nei confronti di giudici e procuratori. L'Ispettorato giudiziario esercita, dunque, ampi poteri di indagine nell'ambito dei procedimenti disciplinari nei confronti dei membri del potere giudiziario²⁷.

35. Le relazioni della Commissione redatte ai sensi dell'articolo 2 della decisione 2006/928 fanno riferimento alla struttura e all'attività istituzionali dell'Ispettorato giudiziario²⁸. Nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, del 2021²⁹ si osserva che «[n]egli ultimi

²⁰ «[L']ispettore capo dispone di poteri chiave (...): esso nomina gli ispettori con funzioni dirigenziali; gestisce l'attività ispettiva e le procedure disciplinari; organizza l'assegnazione dei fascicoli; individua i settori specifici di attività in cui sono esercitate le attività di controllo; è il principale emittente di istruzioni e possiede il potere di avviare esso stesso un procedimento disciplinare». 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 267).

²¹ La presente causa non concerne la possibilità di instaurare procedimenti civili o penali nei confronti dell'Ispettorato giudiziario o del suo ispettore capo.

²² V., ad esempio, articolo 66, paragrafo 3, della legge 317/2004.

²³ V., ad esempio, articolo 45, paragrafo 4, e articolo 47, paragrafo 3, della legge 317/2004.

²⁴ V. articolo 69, paragrafo 1, lettera g), articolo 70 e articolo 77 della legge 317/2004. Nonostante i pieni poteri conferiti all'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario, l'articolo 72, paragrafo 1, della legge 317/2004 impone agli ispettori giudiziari di agire in modo indipendente e imparziale.

²⁵ V. articolo 65, paragrafi 1 e 3, della legge 317/2004.

²⁶ Conformemente all'articolo 133, paragrafo 1, della Constituția României (Costituzione rumena), il Consiglio superiore della magistratura è garante dell'indipendenza dei giudici. L'articolo 134, paragrafo 2, della Costituzione rumena prevede che il Consiglio superiore della magistratura svolge «il ruolo di organo giudicante in materia di responsabilità disciplinare dei giudici e dei procuratori». V. anche articolo 44, paragrafo 1, della legge 317/2004. Le decisioni del Consiglio superiore della magistratura nei procedimenti disciplinari possono essere impugnate dinanzi a un collegio di cinque giudici dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia). L'allegato della decisione 2006/928 menziona espressamente la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura per quanto concerne la garanzia di una maggiore trasparenza ed efficienza dei procedimenti giudiziari.

²⁷ V. articolo 44, paragrafo 6, della legge 317/2004. V. anche 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, punto 182).

²⁸ In particolare quelle adottate nel 2010, nel 2011, dal 2017 al 2019 e nel 2021.

²⁹ COM(2021) 370 final.

anni le istituzioni giudiziarie, tra cui lo stesso [Consiglio superiore della magistratura], hanno espresso preoccupazione per la mancanza di responsabilità dell'Ispettorato giudiziario, citando l'elevata percentuale di cause avviate dall'Ispettorato e infine respinte dagli organi giurisdizionali, la concentrazione di tutti i processi decisionali nelle mani dell'ispettore capo e i limiti dei poteri di sorveglianza del [Consiglio superiore della magistratura]». A tal riguardo «[l']ispettore capo può essere sottoposto soltanto a un controllo esterno disposto dall'Ispettorato stesso e la relazione del controllo è esaminata solo da un numero selezionato di membri del [Consiglio superiore della magistratura]».

36. Nonostante le preoccupazioni della Commissione, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che tale istituzione abbia avviato procedimenti per inadempimento nei confronti della Romania per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario. Non vi è neppure alcuna indicazione che la Romania abbia adottato misure per rispondere alle preoccupazioni espresse dalla Commissione nelle summenzionate relazioni.

37. Il giudice del rinvio accenna solo incidentalmente alle gravi contestazioni mosse dalla ricorrente nei confronti dell'Ispettorato giudiziario, del suo ispettore capo e di taluni giudici e procuratori che, se confermate, darebbero adito a dubbi quanto alla loro conformità con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e con la decisione 2006/928³⁰. Esso esprime, invece, preoccupazioni di natura sistemica per quanto concerne la struttura istituzionale dell'Ispettorato giudiziario e la sua assenza di responsabilità. In particolare, esso nutre dubbi quanto al potere illimitato dell'ispettore capo di adottare tutte le decisioni riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario, la selezione, la valutazione e la rimozione dall'incarico degli ispettori giudiziari, ivi compreso il vice ispettore capo, nonché di approvare o bloccare qualsiasi decisione individuale adottata dall'Ispettorato giudiziario.

2. *Analisi*

38. Sebbene l'organizzazione della giustizia, comprese le norme in materia di procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici, rientri nella competenza degli Stati membri, l'esercizio di tale competenza deve essere conforme al diritto dell'Unione. Il requisito dell'indipendenza dei giudici ai sensi del diritto dell'Unione impone che il regime disciplinare applicabile ai giudici presenti le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un siffatto regime quale sistema di controllo politico delle loro attività. A tale riguardo, l'emanazione di norme che definiscano i comportamenti che integrano illeciti disciplinari e le sanzioni applicabili, che prevedano l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscano la possibilità di contestare le decisioni degli organi disciplinari costituiscono una garanzia essenziale dell'indipendenza dei giudici³¹.

39. La Corte ha altresì dichiarato che, poiché la prospettiva dell'avvio di un'indagine disciplinare può esercitare una pressione su coloro che hanno il compito di giudicare, è essenziale che l'organo competente a condurre le indagini e esercitare l'azione disciplinare agisca nell'esercizio delle sue

³⁰ V., ad esempio, paragrafo 24 delle presenti conclusioni.

³¹ 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, punto 198).

funzioni in modo obiettivo e imparziale. A tal fine, esso deve essere al riparo da qualsiasi influenza esterna, diretta o indiretta³². Un regime disciplinare non deve essere sviato dalle sue finalità legittime³³.

40. Al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, la giurisprudenza della Corte pone l'accento sulle garanzie offerte ai giudici sottoposti a indagini e procedimenti disciplinari. Le stesse garanzie di obiettività e di imparzialità si applicano indipendentemente dal fatto che un giudice sia sottoposto a un procedimento disciplinare o, come nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio, gli esposti nei confronti di giudici o procuratori siano respinti e le indagini e i procedimenti disciplinari non siano avviati. A tal riguardo, occorre sottolineare che tali garanzie assicurano che il pubblico continui a percepire il potere giudiziario come indipendente e imparziale, circostanza essenziale in una società democratica. La lesione della fiducia e della sicurezza del pubblico a causa della conduzione di indagini e procedimenti disciplinari in modo non professionale o parziale, come da doglianza della ricorrente, può comportare, di fatto, la negazione di una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE³⁴.

41. Nella sua sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, la Corte ha dichiarato che la normativa rumena relativa alla nomina ad interim ai posti dirigenziali dell'Ispettorato giudiziario rientra nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928 e deve rispettare i requisiti derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare lo Stato di diritto³⁵. Tenuto conto della portata delle competenze dell'Ispettorato giudiziario a condurre indagini disciplinari e ad avviare procedimenti disciplinari nei confronti di giudici e procuratori, tali requisiti si applicano parimenti alla nomina ad interim del suo ispettore capo, nonché all'organizzazione e al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario. Inoltre, poiché la legge conferisce ampi poteri e prerogative all'ispettore capo³⁶, anche quest'ultimo è tenuto a soddisfare gli stessi requisiti.

42. Dal fascicolo dinanzi alla Corte risulta che le decisioni dell'Ispettorato giudiziario di respingere un esposto nei confronti di un giudice o di un procuratore possono essere impugnate dinanzi alla *Curtea de Apel București* (Corte d'appello di Bucarest), e, in seguito, dinanzi all'*Înalta Curte de Casație și Justiție* (Alta Corte di cassazione e di giustizia)³⁷. La disponibilità di siffatti mezzi di ricorso è essenziale³⁸ ai fini della salvaguardia della fiducia e della sicurezza del

³² 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, punto 199).

³³ Sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Effetti delle decisioni di un giudice costituzionale) (C-430/21, EU:C:2022:99, punto 84).

³⁴ V., per analogia, 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, punti 196, 197 e 216). La Corte ha dichiarato, al punto 216 di tale sentenza, che la sezione della procura incaricata di indagare sui reati commessi dai giudici e dai procuratori è idonea a ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto, nella misura in cui la sua struttura autonoma potrebbe, in funzione delle norme che ne disciplinano le competenze, la composizione e il funzionamento, nonché del contesto nazionale pertinente, essere percepita come diretta ad istituire uno strumento di pressione e di intimidazione nei confronti dei giudici, e condurre così ad un'apparenza di mancanza di indipendenza o di imparzialità di tali giudici. V. anche 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, punto 226).

³⁵ 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, punti 182 e 184). Le disposizioni del diritto nazionale di cui trattasi nella presente causa si applicano all'intera magistratura rumena e, pertanto, agli organi giurisdizionali ordinari chiamati a statuire su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione. Poiché questi ultimi, in quanto «giurisdizioni» ai sensi del diritto dell'Unione, agiscono all'interno del sistema giudiziario rumeno nei «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, essi devono soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva.

³⁶ L'Ispettorato giudiziario non nega che l'ispettore capo disponga di siffatti ampi poteri. Piuttosto, l'Ispettorato giudiziario sottolinea che la legge 317/2004 attribuisce specificamente tali poteri all'ispettore capo e che il loro esercizio è delimitato in modo preciso. L'Ispettorato giudiziario sostiene che la ricorrente contesta, di fatto, il rafforzamento istituzionale dell'Ispettorato giudiziario mediante la legge 317/2004 e la sua accresciuta indipendenza rispetto al Consiglio superiore della magistratura.

³⁷ Tali giudici possono confermare o annullare le decisioni dell'Ispettorato giudiziario di respingere i reclami.

³⁸ E imposta dal diritto dell'Unione. V. paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

pubblico nel regime disciplinare. I procedimenti giudiziari instaurati dagli autori di un esposto al fine di contestare le decisioni di un organo disciplinare, tuttavia, possono non essere sufficienti per rispondere a preoccupazioni di natura sistemica sollevate nel contesto del funzionamento di detto regime disciplinare. Dinanzi al giudice del rinvio, la ricorrente ha sostenuto che, a causa della scadenza dei termini entro i quali avrebbe potuto essere intrapresa un'azione disciplinare efficace, i ritardi e le carenze nella gestione dei suoi esposti le hanno impedito di ottenere un qualsivoglia beneficio dal regime disciplinare e di avvalersi dei rimedi giuridici connessi. Il giudice del rinvio sottolinea di non doversi pronunciare su tale questione nella fase in cui si trova il procedimento di cui è investito. Esso si limita a indicare il nesso di causalità tra le censure della ricorrente e l'interpretazione del diritto dell'Unione chiesta alla Corte³⁹.

43. La ricorrente e la Commissione ritengono che la proroga ad interim della nomina dell'ispettore capo nel 2018, da parte del governo rumeno⁴⁰, in violazione della procedura ordinaria di nomina, abbia dato adito a preoccupazioni quanto al fatto che i poteri e le funzioni dell'Ispettorato giudiziario possano essere utilizzati per esercitare pressioni o un controllo politico sull'attività dei giudici e dei procuratori⁴¹. Occorre quindi prendere in considerazione tale proroga nell'ambito del presente procedimento.

44. L'assemblea generale del Consiglio superiore della magistratura ha nominato l'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario, N.L. a decorrere dal 1° settembre 2015. Nonostante la scadenza, il 31 agosto 2018, del suo mandato di tre anni, il governo rumeno ha prorogato ad interim tale nomina, dal 1° settembre 2018 al 14 maggio 2019. Al momento della presentazione della domanda di pronuncia pregiudiziale, il 10 dicembre 2021, l'ispettore capo era rimasto in carica, a seguito della sua nuova nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura, per un secondo mandato⁴². È importante notare che, il 7 dicembre 2021, in una sentenza definitiva, la Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania)⁴³ ha dichiarato che la proroga ad interim della nomina dell'ispettore capo non aveva fatto sorgere dubbi quanto alla possibilità che fossero esercitate pressioni politiche su giudici e procuratori⁴⁴. La pertinenza, ai fini del presente procedimento, del modo in cui la nomina dell'ispettore capo è stata prorogata ad interim dal 1° settembre 2018 al 14 maggio 2019 non è, quindi, immediatamente evidente.

45. La ricorrente sostiene che i regolamenti del 2018 sono invalidi ai sensi del diritto dell'Unione, poiché l'ispettore capo, N.L., li ha adottati in un momento in cui la sua nomina era stata illegittimamente prorogata ad interim. L'Ispettorato giudiziario sostiene che, nella sentenza nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.⁴⁵, la Corte non si è pronunciata sulla validità di tali regolamenti. Esso sostiene inoltre che, al fine di garantire la certezza del diritto, i regolamenti del 2018 devono essere considerati validi.

³⁹ Come descritto al punto 22 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

⁴⁰ La base giuridica della proroga ad interim è costituita dall'Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (decreto d'urgenza del governo n. 77/2018), del 5 settembre 2018 (*Monitorul Oficial al României*, n. 767, del 5 settembre 2018; in prosieguo: il «decreto n. 77/2018»).

⁴¹ Nella 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, punti 206 e 207), la Corte ha sottolineato che, in ultima istanza, si trattava di una questione di competenza del giudice del rinvio.

⁴² Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che l'ispettore capo, N.L., sia andato in pensione e che lo stesso e il vice ispettore capo, P.M., siano stati sostituiti a seguito del deposito della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame presso la cancelleria della Corte.

⁴³ Tale giudice era competente a statuire nel procedimento principale oggetto del rinvio pregiudiziale nella causa C-83/19. V. sentenza n. 3014/2021 (disponibile all'indirizzo: <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

⁴⁴ Il contenuto preciso di tale sentenza, successiva alla domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, non è stato presentato alla Corte e spetta quindi al giudice del rinvio verificarlo.

⁴⁵ 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).

46. Tenuto conto del contenuto della sentenza n. 3014/2021 della Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova), cui fa riferimento il paragrafo 44 delle presenti conclusioni, l'argomento secondo cui i regolamenti del 2018 sarebbero invalidi, dato che l'ispettore capo, N.L., li avrebbe adottati durante il periodo della sua nomina ad interim, non può essere accolto.

47. Occorre inoltre sottolineare che l'articolo 66, paragrafo 3, della legge 317/2004 stabilisce chiaramente che i regolamenti che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario sono adottati dall'ispettore capo. Inoltre, l'articolo 45 e l'articolo 45¹, paragrafo 1, lettera a), della legge 317/2004 attribuiscono all'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario ampi poteri in materia di approvazione o blocco delle decisioni individuali di tale organo adottate in riferimento a indagini e procedimenti disciplinari⁴⁶.

48. In assenza di altri elementi, il fatto che l'ispettore capo svolga un ruolo determinante nella gestione e nell'organizzazione dell'Ispettorato giudiziario, che possa adottare regolamenti interni e approvare o bloccare tutte le singole decisioni dell'Ispettorato giudiziario non fa necessariamente sorgere ragionevoli dubbi, in mancanza di altri elementi, quanto al fatto che le competenze e le funzioni dell'Ispettorato giudiziario siano utilizzate, di fatto, come strumento per esercitare pressioni o un controllo politico sull'attività giurisdizionale, oppure che ledano, anche indirettamente, la fiducia e la sicurezza del pubblico nel potere giudiziario⁴⁷.

49. Tenuto conto degli ampi poteri dell'ispettore capo, del suo ruolo determinante all'interno dell'Ispettorato giudiziario e dell'assenza di un meccanismo interno⁴⁸ per impedire un uso improprio di tali poteri, l'Ispettorato giudiziario⁴⁹ deve trattare gli esposti disciplinari presentati suoi confronti con la massima professionalità e imparzialità, al fine di garantire la fiducia del pubblico in tale organo e nel potere giudiziario nel suo complesso.

50. Come sostenuto dall'Ispettorato giudiziario, può non essere necessario istituire un organo distinto per trattare esposti disciplinari nei confronti dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario⁵⁰. Tale affermazione è subordinata alla condizione che vi siano procedure efficaci e trasparenti per trattare in modo imparziale tutti gli esposti⁵¹. In tale contesto, il fatto che l'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario nomini il vice ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario, a sua totale discrezione⁵², può destare preoccupazioni, poiché il vice ispettore capo è incaricato di decidere se indagare su esposti presentati contro l'ispettore capo e se avviare un procedimento disciplinare nei suoi confronti.

⁴⁶ V. articolo 69 della legge 317/2004.

⁴⁷ L'Ispettorato giudiziario sostiene che i regolamenti del 2018 sono necessari per garantire la sua indipendenza e il suo funzionamento in modo coerente. Esso osserva altresì che il capo VII della legge 317/2004 contiene norme dettagliate relative al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario, alla nomina dell'ispettore capo e al suo mandato, nonché alla nomina del personale che occupa posizioni dirigenziali all'interno dell'Ispettorato giudiziario.

⁴⁸ Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che, in forza dell'articolo 67, paragrafo 5, della legge 317/2004, l'assemblea generale del Consiglio superiore della magistratura può revocare il mandato dell'ispettore capo qualora non adempia alle sue funzioni direttive o le eserciti in modo improprio.

⁴⁹ Il Ministro della Giustizia sembra ritenere che l'Ispettorato giudiziario sia competente a trattare gli esposti disciplinari nei confronti del suo ispettore capo: v. paragrafo 25 delle presenti conclusioni.

⁵⁰ L'assenza di un siffatto organo distinto può rafforzare l'indipendenza dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario.

⁵¹ Il giudice del rinvio ritiene che dovrebbe essere adottato un quadro legislativo «a livello della legge organica che assicuri garanzie oggettive per quanto riguarda l'indipendenza e l'imparzialità degli ispettori giudiziari rispetto all'ispettore capo, nel caso in cui quest'ultimo sia oggetto dell'esposto disciplinare». Alla luce del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 TUE, ritengo che uno Stato membro possa determinare la natura delle misure da adottare in materia di indagini e procedimenti disciplinari nei confronti di giudici e procuratori, compresi gli ispettori giudiziari, al fine di adempiere ai requisiti di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e alla decisione 2006/928, purché dette misure rispettino i principi di equivalenza e di effettività.

⁵² V. Ordinul nr. 134/2018.

51. Prima dell'adozione della Legge nr. 234/2018 (legge n. 234/2018), del 4 ottobre 2018⁵³ (in prosieguo: la «legge 234/2018»), il Consiglio superiore della magistratura nominava sia l'ispettore capo sia il vice ispettore capo, in esito a una procedura analoga, e il mandato del vice ispettore capo era indipendente da quello dell'ispettore capo. Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che, a seguito dell'adozione della legge 234/2018, il vice ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario è nominato dall'ispettore capo, a sua totale discrezione, e che il suo mandato dipende da quello dell'ispettore capo e coincide con esso⁵⁴. Le leggi e i regolamenti che disciplinano l'Ispettorato giudiziario non prevedono alcun meccanismo interno per l'esame di censure concernenti un uso improprio, da parte dell'ispettore capo, dei suoi ampi poteri, ad eccezione del procedimento disciplinare. Tenuto conto di tutte queste circostanze, ritengo che la legge 234/2018 possa ledere notevolmente la percezione del pubblico secondo la quale il vice ispettore capo può supervisionare le indagini e i procedimenti disciplinari originati da esposti nei confronti dell'ispettore capo in modo obiettivo e imparziale. L'adozione della legge 234/2018 sembra quindi determinare una regressione della tutela dello Stato di diritto in Romania.

52. La legge 234/2018 crea un collegamento tra la carriera dell'ispettore capo e quella del vice ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario. Nonostante l'obbligo del vice ispettore capo di agire in modo indipendente e imparziale, questi può essere percepito come portatore di un interesse personale all'esito di ogni indagine e/o procedimento disciplinare avviati nei confronti dell'ispettore capo. È inoltre evidente che tutti gli ispettori giudiziari dell'Ispettorato giudiziario rispondono all'ispettore capo e che i loro avanzamenti di carriera dipendono dalla persona che ricopre tale incarico⁵⁵. Ciò potrebbe anche ledere la percezione del pubblico secondo la quale gli ispettori giudiziari esaminano gli esposti nei confronti dell'ispettore capo in modo professionale e imparziale.

V. Conclusione

53. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale proposta dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania) nei seguenti termini:

L'articolo 2 TUE, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 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,

devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa o a regolamenti nazionali che prevedono la supervisione delle indagini e dei procedimenti disciplinari nei confronti dell'ispettore capo dell'Inspectia Judiciară (Ispettorato giudiziario, Romania) da parte del suo vice ispettore capo e la conduzione delle indagini sugli esposti da parte degli ispettori giudiziari di tale organo, in una fattispecie in cui il vice ispettore capo è nominato dall'ispettore capo, a sua totale discrezione, il mandato del vice ispettore capo dipende dal mandato dell'ispettore capo e coincide con esso, e tutti gli ispettori giudiziari rispondono all'ispettore capo, dal quale dipendono i loro avanzamenti di carriera.

⁵³ *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 850, dell'8 ottobre 2018.

⁵⁴ V. articolo 69, paragrafo 1, lettera a), della legge 317/2004. Ai sensi di tale disposizione, l'ispettore capo nomina anche i dirigenti dell'Ispettorato giudiziario, per un mandato che dipende da quello dell'ispettore capo.

⁵⁵ L'ispettore capo partecipa alla nomina, alla valutazione e alla revoca dall'incarico degli ispettori giudiziari. V., in particolare, ordinanza n. 131/2018. Non risulta che vi sia alcun meccanismo volto a impedire che l'ispettore capo avvii indagini e procedimenti disciplinari a carico di ispettori giudiziari che conducano o abbiano condotto indagini disciplinari nei suoi confronti.