



## ***Quis custodiet ipsos custodes? Sul ruolo dell’Ispettorato giudiziario nei procedimenti disciplinari a carico dei giudici nazionali rumeni. Note a margine alla sentenza R.I. c. Inspecția Judiciară***

DI SUSANNA PICARIELLO\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Breve *excursus* delle vicende relative alla causa in sede nazionale. – 3. La pronuncia della Corte di giustizia. – 4. La difficile questione del rispetto dello Stato di diritto in Romania. – 5. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Il giorno 11 maggio 2023 la Corte di giustizia si è pronunciata in merito ad uno dei più recenti rinvii pregiudiziali dei giudici nazionali rumeni in relazione al tema dello Stato di diritto<sup>1</sup> e, in particolare, dell’indipendenza dei giudici nazionali, la causa *R.I. c. Inspecția Judiciară*<sup>2</sup>,

---

\* Perfezionanda in Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

<sup>1</sup> La produzione letteraria sul tema dello Stato di diritto e sulla sua tutela negli Stati membri risulta estremamente ampia. Qui si richiamano alcuni tra i commenti più recenti: G. CAGGIANO, *Dialogo sullo Stato di diritto negli Stati membri dell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell’Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)* in *Eurojus*, 13 febbraio 2017; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto dell’Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, No. 1, 2020; G. PITRUZZELLA, Editoriale – *L’Unione europea come “comunità di valori” e la forza costituzionale del valore dello “stato di diritto”*, in *Federalismi.it*, 2021; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi imposti dal Trattato UE*, 24 ottobre 2017; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023.

<sup>2</sup> Corte giust., 11 maggio 2023, causa C-817/21, *R.I. c. Inspecția Judiciară*, ECLI:EU:C:2023:391.

in maniera pressoché in linea con le conclusioni del 23 gennaio 2023 presentate dall'Avvocato generale Collins rispetto alla suddetta causa.<sup>3</sup>

Il quesito rivolto dal giudice nazionale, la Corte d'appello di Bucarest (in seguito: il giudice del rinvio), alla Corte di giustizia riguardava la compatibilità dei poteri dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario – l'organo giudiziario incaricato della conduzione delle indagini e dell'avvio dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici e dei procuratori in Romania – con alcune disposizioni di diritto dell'Unione, in particolare gli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE e la decisione 2006/928 istitutiva del Meccanismo di Cooperazione e Verifica<sup>4</sup>.

In particolare, il giudice del rinvio aveva interrogato la Corte di giustizia in merito a due tipologie di poteri dell'ispettore capo: in primo luogo il potere di emanare atti amministrativi di natura normativa ed individuale volti ad organizzare il quadro istituzionale dell'Ispettorato giudiziario e lo svolgimento delle attività ispettive, a selezionare gli ispettori giudiziari e a valutare l'attività di questi ultimi. In secondo luogo, il giudice del rinvio aveva sollevato ulteriori dubbi in merito al potere dell'ispettore capo di nominare in maniera discrezionale il viceispettore capo, lo stesso soggetto che, insieme agli altri ispettori, si sarebbe dovuto occupare delle indagini relative agli esposti presentati nei confronti dell'ispettore capo stesso. Il quesito pregiudiziale era dunque relativo alla compatibilità di tali poteri con i principi della tutela giurisdizionale effettiva, dello Stato di diritto, di indipendenza ed imparzialità dei giudici, previsti dal diritto dell'Unione.

In tal modo veniva infatti portata all'attenzione del giudice dell'Unione la questione della trasformazione dell'Ispettorato giudiziario in un'autorità pubblica con organizzazione interna di tipo piramidale, sotto il controllo di una singola persona, l'ispettore capo, dotato di una serie di poteri ampiamente discrezionali, tra cui la nomina degli ispettori giudiziari e del viceispettore capo, a lui completamente subordinati. Tale evoluzione poneva in dubbio la persistenza dell'imparzialità ed indipendenza dei componenti dell'Ispettorato giudiziario, organo deputato al controllo preliminare dell'attività dei giudici nazionali<sup>5</sup>.

## **2. Breve excursus delle vicende relative alla causa in sede nazionale**

La controversia in sede nazionale aveva avuto origine dal ricorso presentato dalla giudice I. Roșca (in seguito: la ricorrente) alla Corte d'Appello di Bucarest il 31 maggio 2021. La ricorrente aveva, dapprima, presentato una serie di esposti all'Ispettorato giudiziario nei

---

<sup>3</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 26 gennaio 2023 nella causa C-817/21, *R.I. c. Inspectia Judiciară*, ECLI:EU:C:2023:391.

<sup>4</sup> Decisione (UE) n. 928/2006 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 in *GUUE*, L 354 del 14 dicembre 2006, pp. 56–57. La decisione aveva previsto che, a partire dal 2007, ogni anno, entro il 31 marzo, la Romania avrebbe riferito alla Commissione sui progressi compiuti per quanto riguarda il rispetto di ciascuno dei parametri di riferimento contenuti nell'allegato. La natura della decisione e gli effetti prodotti dalla stessa nell'ordinamento dello Stato membro, come si vedrà, sono stati oggetto nel corso degli ultimi anni di una pluralità di rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia e, più in generale, sono stati causa di scontri tra il Giudice costituzionale rumeno e il Giudice dell'Unione.

<sup>5</sup> Sul punto si veda D. CĂLIN, *Constitutional courts cannot build brick walls between the CJEU and national judges concerning the rule of law values in Article 2 TEU: RS*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 819 che ricostruisce il carattere piramidale dell'organizzazione interna dell'ispettorato giudiziario evidenziando la totale subordinazione dei singoli ispettori giudiziari all'ispettore capo.

confronti dei giudici nazionali impegnati in procedimenti penali a suo carico, esposti puntualmente rigettati dall'Ispettorato, insieme ai relativi reclami rispetto alle decisioni di quest'ultimo<sup>6</sup>.

A tali esposti si aggiungeva l'invio di una memoria al Ministro della Giustizia rumeno il 29 novembre 2019, con cui la ricorrente aveva lamentato la violazione dei suoi diritti costituzionali da parte dell'Ispettorato giudiziario e in particolare da parte dell'ispettore capo che avrebbe cercato di occultare gli abusi e le illegalità commessi da alcuni magistrati<sup>7</sup>. In seguito alla decisione del Ministro della Giustizia di deferire la questione all'Ispettorato giudiziario, in quanto aveva ritenuto di essere incompetente rispetto al caso di specie, la ricorrente aveva presentato un ulteriore esposto all'Ispettorato giudiziario il 16 febbraio 2021 con cui aveva contestato nuovamente le condotte dell'ispettore capo rispetto a tutti i precedenti esposti e reclami.<sup>8</sup> Tale ultimo esposto era stato archiviato il 17 marzo 2021 da uno degli ispettori dell'Ispettorato giudiziario, competenti a pronunciarsi in merito ad esposti aventi ad oggetto la condotta dell'ispettore capo stesso. L'11 maggio 2021, inoltre, il viceispettore capo aveva respinto il reclamo della ricorrente avverso tale decisione di archiviazione<sup>9</sup>.

Il 31 maggio 2021 la ricorrente si era dunque rivolta alla Corte d'Appello di Bucarest per ottenere l'annullamento delle decisioni dell'Ispettorato giudiziario rispetto al caso di specie, denunciando diversi profili di irregolarità di ordine sistemico nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Ispettorato giudiziario che avevano dato luogo ad un'analisi dei suoi esposti in maniera imparziale<sup>10</sup>. In primo luogo, la ricorrente aveva segnalato il fatto che l'ispettore capo nominava e valutava gli ispettori giudiziari incaricati – tra l'altro – della conduzione di indagini e dell'avvio del procedimento disciplinare nei suoi confronti e che dunque poteva revocarne l'incarico. In secondo luogo, la ricorrente aveva segnalato la problematicità della nomina del viceispettore capo da parte dell'ispettore capo in maniera assolutamente discrezionale e la totale interdipendenza delle due figure. Ugualmente problematica risultava, secondo la ricorrente, l'adozione da parte dell'ispettore capo dei regolamenti interni che disciplinavano l'organizzazione e il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario e, infine, la mancanza di garanzie sufficienti contro l'assenza di imparzialità delle persone incaricate di esaminare un esposto contro l'ispettore capo<sup>11</sup>.

Il giudice del rinvio, dunque, si interrogava a sua volta sulla solidità del sistema di garanzie previsto dalla normativa rumena ai fini del controllo dell'operato dell'ispettore capo,

---

<sup>6</sup> Soltanto una delle decisioni di archiviazione degli esposti da parte dell'Ispettorato giudiziario, quella del 2 luglio 2018, è stata poi effettivamente annullata dalla Corte d'appello di Bucarest, il 27 settembre 2019, in seguito al ricorso di I. Rosca. In seguito all'annullamento della decisione dell'Ispettorato, la Corte d'appello di Bucarest aveva rimesso il fascicolo di causa allo stesso, richiedendo un'integrazione delle valutazioni. Dopo che, il 29 settembre 2020, il ricorso dell'Ispettorato all'Alta Corte di Cassazione e di giustizia avverso tale sentenza della Corte d'appello di Bucarest è stato dichiarato irricevibile, soltanto l'11 marzo 2021 l'Ispettorato giudiziario ha adottato una nuova decisione con cui ha respinto nuovamente l'esposto disciplinare della ricorrente. Successivamente l'Ispettorato ha anche respinto il reclamo della ricorrente avverso tale decisione. Attualmente è pendente un ricorso di I. Rosca avverso tale ultima decisione dell'Ispettorato dinanzi alla Corte d'appello di Bucarest. Sul punto si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Collins del 26 gennaio 2023 nella causa C-817/21, *R.I. c. Inspeția Judiciară*, cit., parr. 21-22.

<sup>7</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Collins nella causa *R.I. c. Inspeția Judiciară*, cit., par. 24.

<sup>8</sup> Corte giust., 11 maggio 2023, causa C-817/21, *R.I. c. Inspeția Judiciară*, cit., punto 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Corte giust., 11 maggio 2023, causa C-817/21, *R.I. c. Inspeția Judiciară*, cit., punto 20.

<sup>11</sup> *Ivi*, punto 21.

rinviano alla Corte di giustizia la questione relativa alla compatibilità di tale schema di organizzazione dell'Ispektorato giudiziario con il diritto dell'Unione.<sup>12</sup>

### 3. La pronuncia della Corte di giustizia

Il quesito posto alla Corte di giustizia era relativo, in particolare, alla compatibilità con gli artt. 2 e 19, par. 1 secondo comma TUE e con il Meccanismo di Cooperazione e Verifica della normativa rumena relativa al sistema giudiziario; una normativa che concedeva poteri estremamente ampi e discrezionali all'ispettore capo, soggetto incaricato della gestione dell'Ispektorato giudiziario, ossia l'organo deputato allo svolgimento di indagini e all'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici nazionali<sup>13</sup>.

Il giudice dell'Unione ha introdotto la sua pronuncia ribadendo, in primo luogo, uno dei principi cardine della sua giurisprudenza sullo stato di diritto, ossia la portata ed il valore dell'art. 19 TUE, che concretizza il principio dello Stato di diritto dell'art. 2 TUE, ricordando ancora una volta che tale articolo fissa il dovere degli Stati membri di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione e la tutela giurisdizionale effettiva spettante a tutti i singoli, prevedendo un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti idonei al raggiungimento di tale obiettivo<sup>14</sup>. Inoltre, allo stesso modo, la Corte di giustizia ha ricordato che, ai sensi del suddetto articolo, gli Stati membri erano tenuti ad assicurare che i giudici nazionali, quando chiamati a pronunciarsi su questioni inerenti all'applicazione o interpretazione del diritto dell'Unione, fossero in grado di garantire il diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale effettiva<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ivi*, punto 23.

<sup>13</sup> *Ivi*, punto 24. La normativa nazionale in questione era la Legge n. 234/2018, che aveva a sua volta modificato la legge n. 317/2004. Se prima di tale modifica l'art 65 della legge n. 317/2004 prevedeva al paragrafo 2 che l'Ispektorato giudiziario fosse «diretto da un ispettore capo con l'assistenza di un ispettore capo aggiunto, entrambi designati tramite concorso organizzato dal Consiglio superiore della magistratura», dopo la modifica apportata dalla legge n. 234/2018, l'art.65 prevedeva invece che l'Ispektorato Giudiziario fosse «diretto da un ispettore capo nominato mediante concorso indetto dal Consiglio Superiore della Magistratura e che fosse assistito da un viceispettore capo nominato dall'Ispektorato capo» (<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>).

<sup>14</sup> La Corte di giustizia ha dapprima chiarito tali corollari del principio dello Stato di diritto nella sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 32-34; 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, punto 47; 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:924, punti 98-99, fissando il valore dell'art. 19 TUE in quanto concretizzazione dell'art 2 TUE ed il dovere dei giudici nazionali di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione e la tutela giurisdizionale effettiva spettante ai singoli. Successivamente, la Corte di giustizia ha avuto modo di ribadire tali principi fondamentali nel dialogo con il giudice rumeno nella sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, ECLI:EU:C:2021:393, punto 188; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, ECLI:EU:C:2022:99, punto 37, ugualmente richiamate nella sentenza oggetto di analisi al punto 39.

<sup>15</sup> Corte giust., sentenza *R.I. c. Inspecția Judiciară*, cit., punto 41. Per un'analisi della dottrina sul ruolo fondamentale dell'art. 19, par. 1 TUE e delle sue implicazioni pratiche ai fini della tutela dello Stato di diritto si veda A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.; M.E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE* in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 245 ss.; M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *Eurojus*, 3 gennaio 2020; A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Il Diritto dell'Unione*

Prima di procedere con l'analisi degli obblighi che discendono in capo agli Stati membri in sede di definizione dei rimedi giurisdizionali volti a garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, la Corte si è pronunciata sull'applicabilità dell'art. 19 TUE al caso di specie; ossia non in relazione ad un organo giurisdizionale in senso proprio, bensì ad un organo predisposto alla conduzione delle indagini e all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti di tutti i giudici ordinari chiamati a pronunciarsi su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione.

Il giudice dell'Unione ha ribadito che l'art. 19 trova applicazione nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, prescindendo dalla circostanza che l'azione dello Stato membro costituisca attuazione del diritto dell'Unione<sup>16</sup>. Di conseguenza, tutti gli organi giurisdizionali potenzialmente chiamati ad interpretare e applicare norme di diritto dell'Unione devono soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19 TUE ed è compito degli Stati membri garantire che tali organi soddisfino i suddetti requisiti<sup>17</sup>.

Inoltre, la Corte di giustizia ha aggiunto che la normativa nazionale in questione nel caso di specie rientra nell'ambito di applicazione della decisione istitutiva del Meccanismo di Cooperazione e verifica<sup>18</sup>, volto a monitorare i progressi compiuti dalla Romania in determinate materie, tra cui l'organizzazione del sistema giudiziario. Dunque, *a fortiori*, la normativa nazionale oggetto di analisi, relativa all'organizzazione e al funzionamento di un organo competente a condurre le indagini e ad esercitare l'azione disciplinare nei confronti di tutti i giudici ordinari chiamati a pronunciarsi su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione, deve a sua volta rispettare le prescrizioni derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE<sup>19</sup>.

---

*europaea*, 2020, p. 795 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 73 ss.

<sup>16</sup> Sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., punto 42. La Corte di giustizia ribadisce un principio fissato sin dalla sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 37, secondo cui: «ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione» nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva» e procede ad estenderlo anche al caso di specie. Sulla determinazione dell'ambito applicativo dell'art. 19 TUE nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, si veda A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, cit. Secondo l'autore, in realtà, tale sentenza non afferma soltanto che «tutti gli organi giurisdizionali potenzialmente chiamati a interpretare e applicare norme di diritto dell'Unione devono “soddisf[are] i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva” [...] ma si spinge oltre: affinché l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE possa trovare applicazione, è sufficiente che un determinato organo giurisdizionale sia potenzialmente idoneo a conoscere di questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione, non richiedendosi invece un accertamento caso per caso dell'attinenza della controversia all'esame del giudice del rinvio a un settore disciplinato dal diritto dell'Unione». Tale principio è stato ulteriormente precisato in successive sentenze della Corte di giustizia, quali la sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, e la sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:924, in cui la Corte ha aggiunto che «sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE».

<sup>17</sup> Corte giust., sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 40.

<sup>18</sup> Decisione (UE) n. 928/2006 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, cit.

<sup>19</sup> *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., punti 43-44.

La Corte di giustizia ha dunque chiarito, sulla base di tale “combinato disposto” dell’art. 19 TUE e della decisione istitutiva del Meccanismo di cooperazione e verifica, che la normativa nazionale che disciplina l’organizzazione del sistema giudiziario, tanto relativamente ai giudici ordinari chiamati a pronunciarsi su questioni connesse all’applicazione ed interpretazione del diritto dell’Unione, quanto in relazione agli organi nazionali chiamati ad esercitare un controllo sull’attività dei giudici nazionali stessi, deve rispettare determinate prescrizioni derivanti dal diritto dell’Unione e discendenti, in particolare, dagli artt. 2 e 19 TUE.

La Corte di giustizia ha così ribadito quanto affermato nella sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, ossia l’estensione delle garanzie previste ex art. 19 TUE ad un organo non giurisdizionale quale l’Ispettorato giudiziario.<sup>20</sup> Insieme alla pronuncia in commento, tale giurisprudenza dimostra la “vis atractiva”<sup>21</sup> dell’art. 19 TUE e la pervasività degli obblighi discendenti dallo stesso nei riguardi degli ordinamenti degli Stati membri in relazione alla tutela dell’indipendenza e imparzialità dei giudici nazionali. Parte della dottrina<sup>22</sup> ha già evidenziato come, ricorrendo a tale interpretazione estensiva dell’art. 19 TUE, si potrebbe progressivamente superare non solo il limite dell’art. 51 della Carta<sup>23</sup>, ma anche quello

---

<sup>20</sup> 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 179-207. In tale occasione, l’intervento interpretativo era stato richiesto esclusivamente in relazione alle modalità di nomina ai posti dirigenziali dell’Ispettorato.

<sup>21</sup> L’espressione appartiene M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea in merito all’inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road*, cit. L’autore evidenzia come la Corte di giustizia abbia progressivamente interpretato l’articolo 19 TUE, dapprima con la sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* e poi con le sentenze rese nell’ambito delle due procedure di infrazione instaurate nei confronti della Polonia del 24 giugno e del 5 novembre, in modo tale da assicurargli una portata sempre più ampia, in ragione della sua valenza sostanziale e non esclusivamente procedurale, per il tramite della sua lettura congiunta con la nozione di Stato di diritto di cui all’art. 2 TUE ed il principio dell’indipendenza dei giudici, in base all’art. 47 della Carta. In particolare, con le sentenze del 24 giugno e del 5 novembre la Corte di giustizia ha chiarito che l’art. 19 TUE può applicarsi in via autonoma, indipendentemente dall’esistenza di specifiche misure nazionali collegate al diritto dell’Unione.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Sulla lettura congiunta dell’art. 2 e 19 TUE e dell’art. 47 e 51 della Carta dei diritti fondamentali si veda anche N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2020: l’autore chiarisce che, sin dalla sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, la Corte di giustizia ha proposto un’inedita triangolazione fra gli artt. 19 e 2 TUE e l’art. 47 della Carta, in base alla quale emerge l’indefettibilità del requisito di indipendenza dei giudici dei paesi dell’Unione. In particolare, l’art. 19 TUE concretizza il valore dello Stato di diritto ex art. 2 TUE affermando l’obbligo di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione». Tale tutela costituisce un principio generale di diritto dell’Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è contenuto nell’art 47 della Carta dei diritti fondamentali, che garantisce a sua volta il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale. L’aggancio alla Carta dei diritti fondamentali comporterebbe la circoscrizione della portata del diritto previsto dall’art. 47 della Carta all’«attuazione del diritto dell’Unione» (come stabilito dall’art. 51 della Carta stessa), cioè – secondo la costante giurisprudenza europea – a «tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell’Unione, ma non al di fuori di esse». Tuttavia, il collegamento al disposto dell’art. 19 TUE ne estende in concreto l’ambito applicativo, in quanto l’art. 19 TUE, come evidenzia la stessa Corte, riguarda i settori disciplinati dal diritto dell’Unione, «indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto». Tale interpretazione estensiva dell’art. 19 TUE è stata poi confermata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, cit., in cui il giudice dell’Unione ha ulteriormente specificato, al punto 51: «Quanto all’ambito di applicazione ratione materiae dell’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, occorre peraltro ricordare che tale disposizione riguarda i “settori disciplinati dal diritto dell’Unione”, indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta». Sul punto si veda anche M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea in merito all’inadempimento agli obblighi previsti*

delle situazioni puramente interne<sup>24</sup>, diventando progressivamente sempre più difficile immaginare situazioni prive di un fattore di collegamento con una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione.

In seguito, la Corte di giustizia ha proceduto ad una ricognizione delle prescrizioni discendenti dagli articoli 2 e 19 TUE in capo agli organi incaricati di sorvegliare sull'attività svolta dai giudici ordinari. Ancora una volta, il giudice dell'Unione ha attuato un'analisi "mediata", esaminando, in primo luogo, le prescrizioni discendenti dall'art. 19 TUE in capo gli Stati membri in relazione ai necessari requisiti degli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione, per poi ricavare, di conseguenza, le norme, ugualmente discendenti dal suddetto articolo 19 TUE, che regolano il regime disciplinare dei giudici nazionali.

Il giudice dell'Unione ha affermato che per garantire che organi che possono essere chiamati a statuire su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione siano in grado di garantire la tutela giurisdizionale effettiva richiesta da tale disposizione, è necessario, innanzitutto, assicurare l'indipendenza di tali organi<sup>25</sup>. Agli Stati membri spetta preservare l'indipendenza interna ed esterna degli organi giurisdizionali, garantendo che gli stessi siano autonomi, non soggetti ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione rispetto a soggetti esterni e che siano equidistanti dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima, ponendosi in maniera del tutto obiettiva nella risoluzione della controversia.<sup>26</sup>

Dunque, ribadendo un principio giurisprudenziale costante sul tema dell'indipendenza ed imparzialità degli organi giudiziari<sup>27</sup>, la Corte di giustizia ha affermato che, affinché un organo giurisdizionale possa essere considerato indipendente ed imparziale, è necessario che sussistano a livello nazionale disposizioni che consentano di fugare nella mente dei cittadini qualsiasi legittimo dubbio in merito all'impenetrabilità dell'organo da elementi esterni e che garantiscano la sua obiettività di giudizio rispetto agli interessi in conflitto.<sup>28</sup>

---

*dagli articoli 2 e 19 TUE, cit; A. RASI, Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême), in European Papers, 2019, p. 615 ss.*

<sup>24</sup> M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road*, cit. Secondo l'autore, alla luce dell'interpretazione estensiva dell'art. 19 TUE fornita dalla Corte di giustizia ai fini dell'individuazione degli obblighi discendenti in capo agli Stati membri di tutela dell'indipendenza ed imparzialità dei giudici nazionali chiamati ad applicare il diritto dell'Unione, anche il limite delle situazioni puramente interne non definisce in modo certo l'ambito di applicazione di tali obblighi. Questo in quanto la stessa Corte di giustizia ha di recente ribadito nella sentenza del 15 novembre 2016, causa C-268/15, *Fernand Ullens de Schooten c. État belge*, ECLI:EU:C:2016:874 ed ancor meglio nella sentenza del 20 settembre 2018, causa C-343/17, *Fremoluc NV c. Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest APB) e a.*, ECLI:EU:C:2018:754 che, pur in assenza di elementi di transfrontalierità nella fattispecie oggetto del giudizio, in presenza di determinati elementi in concreto che consentano di stabilire un collegamento tra la situazione puramente interna e le norme del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione, il giudice remittente può investire la Corte UE della questione pregiudiziale, nonostante la "purely internal rule".

<sup>25</sup> *Ivi*, punto 45.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, ECLI:EU:C:2021:393, punto 196; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, cit., punto 82. Si veda anche la sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 53.

<sup>28</sup> Corte giust., sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., punto 47. Sulla tutela dell'indipendenza dei giudici nazionali, si veda A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics – Article 2 TEU*

Dopo tali premesse, il giudice dell'Unione ha proceduto ad analizzare la normativa nazionale rumena relativa all'organizzazione e al funzionamento dell'organo adibito alla conduzione delle indagini e all'avvio dei procedimenti disciplinari a carico dei giudici nazionali e la sua compatibilità con i criteri dell'art. 19 TUE, dunque con l'obiettivo di preservare l'indipendenza ed imparzialità dei giudici nazionali<sup>29</sup>. La Corte di giustizia ha ribadito che, per garantire l'indipendenza ed imparzialità di tali giudici, anche l'organo deputato allo svolgimento di indagini e all'avvio di procedimenti disciplinari a loro carico – nel caso dello Stato membro rumeno l'Ispettorato giudiziario – deve presentare le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di tale regime come sistema di controllo politico delle decisioni giudiziarie<sup>30</sup>. A tal fine, ha proseguito la Corte di giustizia, devono essere emanate norme che definiscano in maniera precisa e determinata gli illeciti oggetto di indagini e le relative sanzioni applicabili, che prevedano l'intervento di un organo indipendente rispetto a poteri esterni, che sia prevista una procedura rispettosa dei diritti della difesa e che vengano sancite modalità per contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari<sup>31</sup>.

Inoltre, sempre al fine di preservare l'indipendenza ed imparzialità dei giudici nazionali, è necessario che l'organo competente a condurre le indagini e ad effettuare l'azione disciplinare sia obiettivo, imparziale e libero da ogni tipo di influenza esterna, in considerazione del fatto che la sola prospettiva di esercitare un'azione disciplinare può creare pressioni in capo ai giudici nazionali. Di conseguenza, la Corte di giustizia ha affermato che tanto le norme che disciplinano le procedure di nomina ai posti dirigenziali dell'organo competente a condurre indagini e ad esercitare l'azione disciplinare, quanto le norme che disciplinano organizzazione e funzionamento dell'organo stesso, devono essere concepite in modo tale da evitare il sorgere di dubbi, nei singoli, quanto all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni di detto organo come strumento di pressione sull'attività giudiziaria o di controllo politico di tale attività<sup>32</sup>.

Rispetto al caso oggetto di procedimento principale, la Corte di giustizia ha ritenuto che la concentrazione nelle mani del direttore dell'Ispettorato giudiziario dei poteri di organizzazione e funzionamento dell'ispettorato e dell'adozione di decisioni individuali relative alla carriera dei componenti dello stesso organo, pur garantendo a quest'ultimo un controllo effettivo su tutte le azioni dell'organo, non sono *in quanto tali* necessariamente incompatibili con l'art. 19, par. 1 secondo comma TUE<sup>33</sup>. Questo in quanto i componenti dell'ispettorato giudiziario non sono competenti a dirimere controversie in quanto giudici, ma solo a condurre indagini e ad avviare procedimenti disciplinari; quindi, non devono

---

*Values, Criminal Liability and Reverse Solange*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 391 ss.; E. SPAVENTA, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea: riflessioni su indipendenza e dialogo* in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano 2019, p. 38 ss; G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, cit., p. 17; N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, cit.; C. CINNIRELLA, "You cannot beat something with nothing": ossia la strategia della Corte di giustizia per tutelare l'indipendenza dei giudici nazionali (e lo Stato di diritto) nello spazio giuridico europeo, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 361 ss.

<sup>29</sup> *Ivi*, punto 48.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ivi*, punto 50. Principio già fissato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, cit., punto 200.

<sup>33</sup> *Ivi*, punto 54.



necessariamente soddisfare tutti i requisiti di indipendenza e di imparzialità applicabili ai giudici<sup>34</sup>.

Allo stesso tempo, però, la Corte ha segnalato che tale concentrazione di poteri può comunque facilitare l'utilizzo del regime disciplinare dei giudici da parte dell'ispettore capo per influenzare l'attività di questi ultimi e potrebbe dunque far sorgere un legittimo dubbio, nei singoli, quanto all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni di detto organo come strumento di pressione sull'attività giudiziaria o di controllo politico della stessa<sup>35</sup>.

La Corte di giustizia ha perciò rimesso al giudice del rinvio la verifica della compatibilità della normativa nazionale inerente all'organizzazione interna dell'Ispettorato giudiziario con il principio di indipendenza ed imparzialità dei giudici previsto dal diritto dell'Unione rispetto al caso di specie, ma non ha rinunciato a fornire allo stesso alcuni ausili interpretativi in ordine alle norme di diritto dell'Unione in questione – necessari per la risoluzione del caso di specie – facendo riferimento anche agli elementi che emergono dalla decisione del rinvio e che sono entrati a far parte del fascicolo del procedimento pregiudiziale<sup>36</sup>.

Il giudice dell'Unione ha affermato che, per analizzare tale compatibilità è necessario verificare se la normativa nazionale prevede una serie di garanzie per prevenire il verificarsi o il protrarsi di abusi di potere da parte dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario. Passando dunque all'analisi della normativa nazionale come presentata dal giudice del rinvio, la Corte di giustizia ha riconosciuto che, effettivamente, l'analisi degli esposti presentati nei confronti dell'ispettore capo spetta *in primis* agli ispettori, che agiscono nell'ambito dell'organizzazione disposta dall'ispettore capo e la cui carriera dipende dalle decisioni di quest'ultimo. Inoltre, sempre sulla base delle informazioni fornite dal giudice del rinvio, la Corte ha osservato che le decisioni relative all'avvio o meno di un procedimento disciplinare nei confronti dell'ispettore capo possono essere riesaminate da parte del viceispettore, ugualmente nominato dall'ispettore capo ed il cui mandato dipende dal mandato di quest'ultimo<sup>37</sup>.

La Corte di giustizia ha dunque affermato che «un siffatto regime disciplinare [...] sembra tale da ostacolare, in pratica, l'esercizio effettivo di un'azione disciplinare nei confronti dell'ispettore capo, anche se quest'ultimo dovesse essere oggetto di denunce seriamente comprovate»<sup>38</sup>. I giudici europei hanno inoltre segnalato al giudice del rinvio la necessità di considerare che, seppure l'archiviazione di un esposto nei confronti dell'ispettore capo possa costituire oggetto di un reclamo che può condurre all'annullamento della decisione di archiviazione, saranno gli stessi ispettori, soggetti che dipendono dall'ispettore capo stesso, ad essere nuovamente investiti della causa; inoltre il giudice del rinvio dovrà anche tener conto dell'eventuale intervento dei termini di prescrizione che ostacolerebbero l'esercizio di ulteriori azioni disciplinari<sup>39</sup>.

Sulla base di tali elementi, il giudice dell'Unione ha affermato che, se all'esito di tale analisi il giudice del rinvio dovesse ritenere che l'azione dell'ispettore capo non può essere oggetto di un controllo effettivo, dovrebbe ritenere che tale normativa possa far sorgere un

---

<sup>34</sup> *Ivi*, punto 55.

<sup>35</sup> *Ivi*, punto 57.

<sup>36</sup> Corte di giustizia, sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., punti 58-59.

<sup>37</sup> *Ivi*, punto 62.

<sup>38</sup> *Ivi*, punto 63.

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 65.

legittimo dubbio, nei singoli, riguardo all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni dell'Ispettorato giudiziario come strumento di pressione sull'attività giudiziaria o di controllo politico di tale attività<sup>40</sup>. Da ciò consegue l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione e, dunque, l'obbligo di disapplicazione, a tali condizioni, da parte del giudice del rinvio.

Infine, pur nel necessario rispetto del riparto di competenze con gli Stati membri, la Corte di giustizia ha ritenuto necessario considerare anche il più ampio contesto giuridico-fattuale in cui si inserisce la causa di specie, aderendo all'impostazione adottata dall'Avvocato generale Bobek sin dalla presentazione delle sue conclusioni nella causa *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*<sup>41</sup>, secondo il quale "il diavolo non si nasconde nei dettagli, ma nel contesto" delle riforme del sistema giudiziario rumeno<sup>42</sup>.

I giudici del Kirchberg, riferendosi agli elementi che emergono dalla decisione di rinvio e dal fascicolo di causa, hanno segnalato che il rafforzamento dei poteri dell'ispettore capo è stato attuato nell'ambito di una serie di riforme giudiziarie che hanno avuto l'effetto di ridurre le garanzie di indipendenza ed imparzialità dei giudici rumeni ed hanno aggiunto che, *prima facie*, la figura dell'ispettore capo è strettamente legata al potere esecutivo e legislativo. Infine, sulla base delle relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 ottobre 2019 e dell'8 giugno 2021 sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del Meccanismo di Cooperazione e Verifica, la Corte di giustizia ha rilevato che, nella prassi, l'ispettore giudiziario avrebbe utilizzato le proprie prerogative ai fini di controllo politico dell'attività giudiziaria<sup>43</sup>.

Sulla base di tali motivazioni, la Corte di giustizia ha dunque concluso affermando che le disposizioni del diritto dell'Unione invocate dal giudice del rinvio, ossia l'art. 2 e l'art. 19, par. 1 secondo comma TUE e la decisione istitutiva del Meccanismo di Cooperazione e Verifica ostano ad una normativa come quella del caso di specie, sia relativamente all'adozione da parte dell'ispettore capo di atti normativi ed individuali relativi all'organizzazione dell'ispettorato giudiziario, sia relativamente al potere di nomina del viceispettore, qualora tale normativa non fosse concepita in modo tale da non poter far sorgere alcun legittimo dubbio, nei singoli, quanto all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni di tale organo come strumento di pressione sull'attività di detti giudici e di detti procuratori o di controllo politico di tale attività<sup>44</sup>.

Nonostante tale forte presa di posizione del giudice dell'Unione, ancora una volta la concreta ricezione della sentenza e dunque l'attuazione di un controllo concreto sulle

---

<sup>40</sup> Ivi, punto 66.

<sup>41</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek nelle cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, ECLI:EU:C:2020:746.

<sup>42</sup> Ivi, par. 274.

<sup>43</sup> Corte giust., sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., punto 71. La Commissione europea ha infatti evidenziato, nella relazione del 2019, «notevoli preoccupazioni in relazione all'Ispettorato: una serie di procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati che si oppongono pubblicamente alle modalità di riforma del sistema giudiziario, fughe di documenti - utilizzati poi dai politici per attaccare le istituzioni giudiziarie - e la proroga del gruppo di gestione da parte del governo» (COM(2019) 499 final, pp. 6-7). Nella relazione del 2021 la Commissione ha segnalato «una riduzione generale dell'attività dell'Ispettorato giudiziario, ossia un numero inferiore di procedimenti disciplinari d'ufficio che sollevano preoccupazioni per quanto riguarda l'obiettività. Permangono tuttavia casi in cui indagini disciplinari e pesanti sanzioni a magistrati critici nei confronti dell'efficienza e dell'indipendenza della magistratura hanno sollevato preoccupazioni. Anche i ritardi da parte dell'Ispettorato giudiziario nell'esaminare le denunce sono considerati un modo per mantenere la pressione sul magistrato giudicante e sul magistrato inquirente finché l'indagine è in corso». (COM (2021) 370 final, p. 18).

<sup>44</sup> Corte giust., sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit., para 73.

caratteristiche della normativa nazionale inerente all'assetto dell'ispettorato giudiziario e dell'utilizzo delle sue prerogative come strumento di pressione sull'attività di giudici e procuratori dipenderà da una serie di fattori giuridico-fattuali in sede nazionale dei quali occorre brevemente dare conto.

#### 4. La difficile questione del rispetto dello Stato di diritto in Romania

Per comprendere la portata della sentenza oggetto di analisi ed il modo in cui la stessa sarà recepita nel contesto nazionale è necessario ripercorrere le tappe del confronto (e dello scontro) tra il giudice dell'Unione e lo Stato membro rumeno relativamente al rispetto dei principi costitutivi dello Stato di diritto<sup>45</sup>.

Dal 2018, infatti, il governo rumeno ha proceduto all'emissione di una serie di decreti volti a riformare la normativa in materia di organizzazione giudiziaria. Tali riforme costituivano un indebito intervento nelle materie di competenza del potere giudiziario e generavano così un *vulnus* rispetto al principio di indipendenza dei poteri, dunque ai valori dello Stato di diritto.

Tali interventi di riforma della normativa rumena in materia giudiziaria sono già stati censurati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»*<sup>46</sup>, in cui il giudice dell'Unione era stato chiamato a pronunciarsi su diversi elementi critici del sistema giudiziario nazionale, ossia la nomina ad interim dell'ispettore capo dell'Ispettorato giudiziario proveniente *de facto* dal governo<sup>47</sup>, l'istituzione della procura speciale all'interno dell'ufficio del pubblico ministero (SIRG) incaricata dello svolgimento di indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario<sup>48</sup> e le nuove regole che disciplinavano la responsabilità risarcitoria dei magistrati<sup>49</sup>.

La Corte di giustizia in tal caso aveva emesso una sentenza che rispettava il riparto di competenze tra Stati membri ed istituzioni dell'Unione, ma che riaffermava alcuni principi fondamentali che i giudici nazionali avrebbero dovuto seguire nell'applicazione ed

---

<sup>45</sup> Per un'analisi della tutela dello Stato di diritto in Romania si veda B. IANCU, *Separation of Powers and the Rule of Law in Romania. The Crisis in Concepts and Contexts*, in A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford-Munich, 2015, p. 153 ss.; A. B. SELEJAN-GUTAN, *Failing to Struggle or Struggling to Fail? On the New Judiciary Legislation Changes in Romania*, in *VerfBlog*, 31 gennaio 2018; G. VOSA, *Sulla problematica tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea: spunti di diritto costituzionale e comparato a partire dal "caso Romania"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2022; D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 374 ss.

<sup>46</sup> Corte giust., *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*, cit.

<sup>47</sup> *Ivi*, punti 52-64. Uno degli elementi, in particolare, oggetto di contestazione da parte dell'associazione Forum dei giudici della Romania era il decreto d'urgenza del governo n. 77/2018 che aveva inserito, ai sensi del suo articolo I, i paragrafi 7 e 8 dell'articolo 67 della legge n. 317/2004. Tali paragrafi prevedevano: «quando il posto di ispettore capo o, eventualmente, di ispettore capo aggiunto dell'Ispettorato giudiziario diviene vacante in seguito alla scadenza del mandato, la supplenza per la copertura di tale posto è esercitata dall'ispettore capo o, a seconda dei casi, dall'ispettore capo aggiunto il cui mandato sia giunto a scadenza, fino alla data in cui il posto sarà coperto alle condizioni previste dalla legge. Qualora il mandato dell'ispettore capo abbia termine per motivi diversi dalla scadenza, la supplenza per la copertura di tale posto è esercitata dall'ispettore capo aggiunto fino alla data in cui il posto sarà coperto alle condizioni previste dalla legge. Qualora il mandato dell'ispettore capo aggiunto abbia termine per motivi diversi dalla sua scadenza, la supplenza a copertura di tale posto è esercitata da un ispettore giudiziario nominato dall'ispettore capo fino alla data in cui il posto medesimo sarà coperto alle condizioni previste dalla legge».

<sup>48</sup> *Ivi*, punti 65-72.

<sup>49</sup> *Ivi*, punti 95-99.

interpretazione del diritto dell'Unione. Il giudice di Lussemburgo aveva ribadito che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientrasse nella competenza degli stessi, questi ultimi erano nondimeno tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>50</sup>.

Il giudice dell'Unione aveva dunque assunto una posizione decisa in risposta a comportamenti che integravano potenzialmente una violazione dei valori costitutivi dello Stato di diritto, rilevando profili di potenziale incompatibilità tra la normativa nazionale istitutiva della SIRG e la normativa che prevedeva la nomina ad interim dell'ispettore capo dell'Inspeția Judiciară da parte del governo da un lato e l'art. 2, l'art. 19 paragrafo 1 secondo comma TUE e la decisione 2006/928 istitutiva del Meccanismo di Cooperazione e Verifica dall'altro.

Tuttavia, il punto più conteso della sentenza *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România"*<sup>51</sup> che ha innescato la reazione della Corte costituzionale rumena era stata la risposta del giudice dell'Unione ad una in particolare delle questioni proposte dal giudice del rinvio. Quest'ultimo aveva richiesto infatti alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità con il principio del primato del diritto dell'Unione della giurisprudenza recente della Corte costituzionale, secondo cui un giudice di rango inferiore non era autorizzato a disapplicare, di propria iniziativa, una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928, che esso considerava, alla luce di una sentenza della Corte di giustizia, contraria a tale decisione o all'articolo 19, par. 1, secondo comma, TUE; in quanto il diritto dell'Unione non poteva prevalere sul diritto costituzionale nazionale<sup>52</sup>.

In risposta a tale quesito la Corte di giustizia aveva ribadito con forza l'operare del principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale degli Stati membri, affermando che il principio del primato del diritto dell'Unione impone a tutti gli Stati membri di dare pieno effetto alle norme dell'Unione e che le disposizioni di diritto nazionale, quandanche di rango costituzionale, non possono essere invocate dallo Stato membro stesso se tale invocazione pregiudica l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione<sup>53</sup>. Dunque, concludeva la Corte di giustizia, in caso di accertata violazione della decisione 2006/928 e dell'articolo 19 par. 1, secondo comma TUE, il principio del primato del diritto dell'Unione esige che il giudice del rinvio disapplicasse le disposizioni in questione, fossero esse di origine legislativa o costituzionale.<sup>54</sup>

La reazione del giudice costituzionale rumeno non aveva poi tardato ad arrivare, attaccando a sua volta l'influenza della normativa e delle istituzioni dell'Unione rispetto a normativa nazionale già dichiarata conforme alla Costituzione da parte del giudice costituzionale stesso. Con la sentenza n. 390/2021, la Curtea Constituțională ha infatti affermato

---

<sup>50</sup> *Ivi*, punto 111.

<sup>51</sup> Corte giust., *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*, cit.

<sup>52</sup> *Ivi*, punti 243-244.

<sup>53</sup> Corte giust., *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*, cit., punti 244-250.

<sup>54</sup> *Ivi*, punto 251. Sul confronto tra Corte di giustizia e Corte costituzionale rumena in relazione al rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione europea si veda G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria, e Romania*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 473 ss.; R. PALLADINO, A. FESTA, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissidi logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena*, in *Eurojus*, 2022; D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, cit.; N. HOGIC, *Supremacy of EU law and judicial independence in Romania in Diritti Comparati*, 7 marzo 2022; G. VOSA, *Sulla problematica tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea: spunti di diritto costituzionale e comparato a partire dal "caso Romania*, cit.

la supremazia della Costituzione nazionale sul diritto dell'Unione ed ha precisato che, seppure sulla base dell'art. 148 della Costituzione rumena il diritto dell'Unione prevalga sulla normativa costituzionale in contrasto con esso, tale articolo della Costituzione non conferisce al diritto dell'Unione la prevalenza sulle disposizioni costituzionali stesse<sup>55</sup>. Questo sia per una questione di certezza del diritto, in quanto non è possibile che alcuni giudici nazionali diano applicazione al diritto nazionale che considerano coerente con il diritto dell'Unione e altri giudici nazionali disapplicino il diritto nazionale che considerano in contrasto con il diritto dell'Unione, sia per una questione di "tutela dell'identità costituzionale dello Stato membro"<sup>56</sup>, concetto non meglio specificato da parte della Curtea Constituțională.

Sulla base di tali ragioni, dunque, la Corte costituzionale rumena ha negato il primato del diritto dell'Unione sia relativamente alla decisione 2006/928, sia relativamente alla sentenza con cui la Corte di giustizia si era pronunciata in merito all'effetto diretto della decisione stessa, ossia la sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»*, ritenendo che quest'ultima non potesse essere considerata un elemento in grado di determinare un'inversione giurisprudenziale dal punto di vista dell'applicazione della decisione 2006/928<sup>57</sup>.

Parallelamente, la Corte di giustizia ha avuto modo di riaffermare l'imprescindibilità del principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale rumeno in seguito ad un rinvio della Corte d'appello di Craiova. Il giudice del rinvio aveva interpellato la Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale, secondo cui veniva di fatto impedito ai giudici nazionali di esaminare la legittimità comunitaria di una disposizione nazionale che aveva superato il vaglio di legittimità costituzionale, pena la sottoposizione a procedimenti disciplinari<sup>58</sup>. La Corte di giustizia, in risposta al quesito, ha ribadito che una normativa che escluda qualsiasi competenza dei giudici ordinari a valutare la conformità al diritto dell'Unione di una norma nazionale che la Corte costituzionale di tale Stato membro abbia dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale sarebbe in contrasto con l'art. 267 TFUE che disciplina il meccanismo di rinvio pregiudiziale, articolo a cui si ricollega ancora una volta il principio del primato del diritto dell'Unione<sup>59</sup>.

Ciononostante, lo Stato membro rumeno ha continuato ad opporsi all'operatività del principio del primato del diritto dell'Unione, sottoponendo a procedimenti disciplinari i giudici nazionali che avessero rinviato alla Corte di giustizia quesiti pregiudiziali relativi alla normativa nazionale già dichiarata costituzionalmente legittima dalla Curtea Constituțională o che

---

<sup>55</sup> Curtea Constituțională, sentenza dell'8 giugno 2021, n. 390/2021, punto 76.

<sup>56</sup> *Ivi*, punto 74.

<sup>57</sup> *Ivi*, punto 80.

<sup>58</sup> La legge 303 del 2004 prevede infatti, all'articolo 99 §, che l'inosservanza delle decisioni della Corte costituzionale o delle decisioni emesse dall'Alta Corte di Cassazione e Giustizia nella risoluzione dei ricorsi nell'interesse della legge costituisce una delle infrazioni disciplinari per cui sorge la responsabilità disciplinare di giudici e pubblici ministeri.

<sup>59</sup> Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, cit. Per un commento si veda F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, 9 febbraio 2022. Sul ruolo fondamentale dello strumento di rinvio pregiudiziale ai fini di tutela del primato del diritto dell'Unione negli Stati membri si veda, in particolare, V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme* in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 325 ss. L'autrice afferma che «Lo stesso principio del primato e quello dell'effetto diretto [...] trovano nel rinvio pregiudiziale il proprio *ubi consistam*: il rinvio pregiudiziale rappresenta, per la Corte di giustizia, [...] il fulcro e fondamento del funzionamento del primato e il core business della tutela dei singoli nell'ambito del diritto dell'Unione».

avessero dato applicazione alla sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»* della Corte di giustizia del 18 maggio 2021, ad esempio il giudice della Corte d'appello di Pitești, il cui procedimento disciplinare è attualmente pendente davanti alla SIRG<sup>60</sup>.

## 5. Conclusioni

La sentenza pronunciata l'11 maggio dalla Corte di giustizia si inserisce dunque in un contesto di conflittualità tanto tra il giudice costituzionale rumeno e il giudice dell'Unione, quanto tra il giudice costituzionale rumeno e i giudici nazionali che hanno proceduto a rinviare quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia e a dare esecuzione alle pronunce di quest'ultima. Tale causa, secondo la ricostruzione di una parte della dottrina<sup>61</sup>, costituisce l'ultimo tassello del tragitto appena ripercorso, collocandosi nell'ambito della "terza ondata" dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia da parte dei giudici nazionali rumeni. Tale ondata sarebbe infatti composta dai rinvii pregiudiziali volti a chiarire il potere della Corte costituzionale rumena di impedire ai giudici nazionali di dare applicazione alle pronunce della Corte di giustizia sulla questione della conformità della normativa nazionale relativa al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario - e all'istituzione della SIRG - con il principio dello Stato di diritto previsto dal diritto dell'Unione e, in particolare, dell'indipendenza dei giudici<sup>62</sup>.

Sulla base di tali presupposti, l'analisi della pronuncia della Corte di giustizia nella causa *R.I. c. Inspekția Judiciară*<sup>63</sup> alla luce dell'attuale situazione dello Stato diritto in Romania, restituisce riflessioni dal valore non del tutto univoco. Difatti, da un lato, la presente pronuncia fissa un'ulteriore *milestone* nella giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione al procedimento di interpretazione evolutiva dell'art. 19 TUE. Questo in quanto il giudice dell'Unione ha ribadito quanto affermato nella sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, ossia l'estensione delle garanzie previste dall'art. 19 TUE ad un organo non giurisdizionale quale l'Ispettorato giudiziario, deputato all'attuazione di un controllo

---

<sup>60</sup> Ivi, para 24. Sul punto si veda anche D. CĂLIN, *Case C-817/21, Inspekția Judiciară. Compatibility of the organization of an authority competent to carry out the disciplinary investigation of judges, which is under the total control of a single person, with the rules of the rule of law*, UNIO EU Law Journal, 18 gennaio 2022. L'autore afferma che i procedimenti disciplinari attivati dall'Ispettorato giudiziario nei confronti del giudice di Pitești e nei confronti dei giudici che hanno proceduto a rinviare quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia nella stessa causa C-817/21 hanno generato un clima di terrore che frena i giudici nazionali dal procedere con i rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia.

<sup>61</sup> Sul punto si veda M. MORARU, R. BERCEA, *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România', and their follow-up at the national level*, in *European Constitutional Law Review*, p. 82 ss.

<sup>62</sup> Ibid. Le autrici ricostruiscono quattro ondate di rinvii alla Corte di giustizia da parte dei giudici rumeni. La prima ondata, in cui si colloca la sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, comprendeva i rinvii relativi alla necessità di chiarire la natura della decisione 2006/928, istitutiva del Meccanismo di Cooperazione e Verifica. La seconda ondata di rinvii relativi al tema dello Stato di diritto si è concentrata sul rapporto tra il principio del primato del diritto dell'UE e le decisioni della Corte costituzionale rumena in materia di contrasto alla corruzione. La terza ondata, in cui si inserisce il rinvio oggetto della presente analisi, ha ricompreso i rinvii volti a chiarire il potere della Corte costituzionale rumena di impedire ai giudici nazionali di dare applicazione alle pronunce della Corte di giustizia sulla questione della conformità della normativa nazionale relativa al funzionamento dell'Ispettorato giudiziario - e all'istituzione della SIRG - con il principio dello Stato di diritto previsto dal diritto dell'Unione e, in particolare, dell'indipendenza dei giudici. La quarta ondata di rinvii in materia di Stato di diritto riguarda la conformità di una procedura specifica per la promozione dei giudici alla Corte Suprema con i requisiti di indipendenza giudiziaria e dello Stato di diritto.

<sup>63</sup> Corte giust., sentenza *R.I. c. Inspekția Judiciară*, cit.

preliminare, in fase di svolgimento di indagini e di avvio dell'azione disciplinare, sull'attività dei giudici nazionali,<sup>64</sup> e ha confermato dunque la “forza attrattiva” dell'art. 19 TUE, con quanto ne deriva in tema di riparto di competenze tra Stati membri e Unione e di “scivolamento verso una struttura federale”<sup>65</sup>. È sulla base del presupposto dell'applicazione dell'articolo 19 TUE al caso di specie che la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare che la normativa nazionale rumena potrebbe far sorgere un legittimo dubbio, nei singoli, quanto all'utilizzo delle prerogative e delle funzioni dell'Ispettorato giudiziario come strumento di pressione sull'attività giudiziaria o di controllo politico di tale attività.

Nondimeno, alla luce della precedente ricapitolazione del confronto e dello scontro tra lo Stato membro rumeno ed il giudice dell'Unione in relazione ai principi dello Stato di diritto e del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale, la ricezione della sentenza oggetto della presente analisi e l'adeguamento ai principi indicati nella stessa da parte del giudice del rinvio risentirà sicuramente della spada di Damocle della potenziale instaurazione di procedimenti disciplinari in sede nazionale nei confronti dei giudici che si discostino dall'interpretazione della normativa nazionale fornita dalla Corte costituzionale.

Ad avviso di chi scrive, sarebbe auspicabile da parte della Commissione l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro rumeno, censurando tale *modus operandi* della Curtea Constituțională al fine di ripristinare la funzionalità del dialogo con la Corte di giustizia in tale Stato membro e garantire l'osservanza delle pronunce della Corte di giustizia e, più in generale, del diritto dell'Unione.

---

<sup>64</sup> Sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, cit., punto 196.

<sup>65</sup> La forza attrattiva dell'art. 19 TUE, che, come evidenziato precedentemente, può potenzialmente condurre a superare i limiti che l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali e la c.d. regola dell'internalità pongono all'applicazione dei principi generali di diritto dell'Unione, modificando così il confine tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri induce ad interrogarsi sul se sia in corso un procedimento – indiretto e non ufficiale – di “federalizzazione” della costruzione europea senza il necessario coinvolgimento delle istituzioni politiche. Sul punto si veda M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road*, cit. che si richiama alle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston presentate il 30 settembre 2010, nella causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2010:560.