



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 2/2022

1. LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO SI ESTENDE IN ROMANIA: LA CORTE DI GIUSTIZIA RIBADISCE IL PRINCIPIO DELL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI COME COROLLARIO ESSENZIALE DELLA NOZIONE DELLO STATO DI DIRITTO *EX ART. 2 TUE*

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il principio di indipendenza dei giudici, desumibile dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, nonché enunciato all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha acquisito significativa rilevanza nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Infatti, le riforme realizzate in Ungheria e Polonia nel settore della giustizia, poiché suscettibili di minare l'imparzialità dei rispettivi ordinamenti giudiziari, hanno imposto una reazione a livello dell'Unione. Alle iniziative politiche intraprese dalle istituzioni, quali l'attivazione della procedura *ex art. 7 TUE*, si è accompagnata una ricca giurisprudenza della Corte di giustizia, riguardante i molteplici aspetti connessi alla nozione dello *Stato di diritto* di cui all'art. 2 TUE (sulla crisi dello Stato di diritto e i rimedi intrapresi a livello europeo, cfr. A. MAGEN, L. PECH, *The Rule of Law and the European Union*, in C. MAY, A. WINCHESTER (eds.), *Handbook on the Rule of Law*, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 235-256; F. BATTAGLIA, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea fra strumenti di natura politica e mezzi giurisdizionali*, in F. ANGHELONE, F. BATTAGLIA, F. CHERUBINI, *Uniti si può. I valori dell'Unione europea in tempo di crisi*, Bordeaux, 2019, pp. 11-58; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in federalismi.it, n. 12/2016; P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, pp. 199-210; L. PECH, K.L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19/2017, pp. 3-47).

Lungi dall'essere un fenomeno confinato a Budapest e Varsavia, la crisi dello Stato di diritto sta iniziando a manifestarsi anche in altri Stati dell'Unione, in particolare in Romania, dove, tuttavia, non sembra aver raggiunto, perlomeno finora, la portata sperimentata negli altri due Paesi. Ciò nonostante, la vicenda rumena mostra alcuni elementi di analogia rispetto, in particolare, a quella polacca, su cui appare necessario soffermarsi: da un lato, al centro del contenzioso vi è la legittimità delle camere disciplinari istituite all'interno delle magistrature per vigilare sull'operato dei giudici, minandone l'autonomia; dall'altro, tanto il Tribunale costituzionale polacco quanto la Corte costituzionale rumena, seppur con sfumature e toni

differenti, hanno mosso obiezioni al principio del primato del diritto dell'Unione (N. HOGIC, *Supremacy of EU law and judicial independence in Romania*, in *Diritti comparati*, 7 marzo 2022).

Con la sentenza del 22 febbraio 2022 (Sentenza della Corte – Grande Sezione, causa [C-430/21](#), ECLI:EU:C:2022:99), la Corte di giustizia, chiamata a esprimersi in via pregiudiziale su domanda della Corte di appello di Craiova (Romania), ha affermato che il principio di indipendenza dei giudici osta a una normativa o prassi nazionale che impedisca al giudice di valutare la conformità, rispetto al diritto dell'Unione, di una normativa interna dichiarata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale di uno Stato membro. L'applicazione della normativa in questione, infatti, avrebbe l'effetto di impedire al giudice ordinario, in caso di contrasto tra la norma nazionale e una norma dell'Unione non risolvibile in via interpretativa, di applicare integralmente il diritto dell'Unione, in violazione del principio del primato di quest'ultimo. Ciò rileva, in misura maggiore, nel contesto dell'ordinamento giuridico della Romania, in cui l'inosservanza delle sentenze della Corte costituzionale da parte dei giudici costituisce un illecito disciplinare (art. 99, lettera § , della legge n. 303/2004 che disciplina lo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri).

La vicenda in esame suscita interesse in quanto chiama in causa alcuni principi che formano il nucleo essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Al centro della domanda pregiudiziale sollevata dal giudice rumeno, infatti, vi è un quesito di notevole rilevanza, cioè se la Corte costituzionale di uno Stato membro, nel momento in cui sancisce la legittimità costituzionale di una norma interna, possa obbligare il giudice ordinario ad allinearsi alla propria posizione, prospettando, in caso contrario, l'attivazione di un procedimento disciplinare ai danni del giudice. Appare evidente come tale dialettica rischi di compromettere non solo il principio del primato del diritto dell'Unione, bensì anche l'efficace attivazione del meccanismo di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, dato che, quando ricorra la circostanza appena richiamata, al giudice sarebbe preclusa la possibilità di valutare la conformità di una disposizione nazionale con il diritto dell'Unione europea.

2. I fatti rilevanti e la giurisprudenza pregressa della Corte di giustizia

Il rinvio pregiudiziale ha avuto origine nel contesto di un procedimento penale al termine del quale RS è stato condannato. In data 1° aprile 2020, la moglie di RS ha presentato una denuncia penale nei confronti di un procuratore e di due giudici, accusandoli dei reati di abuso dello strumento giudiziario e di abuso d'ufficio. Poiché la denuncia riguarda magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, la competenza ad esaminare, ai sensi della legislazione rumena, spetta alla Sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (in seguito SIIJ), che ha effettivamente avviato un procedimento penale sul caso. Tuttavia, in data 10 giugno 2021, RS ha adito il giudice del rinvio, come previsto dagli artt. 488 bis e seguenti del codice di procedura penale, allo scopo di contestare l'eccessiva durata del procedimento condotto dalla SIIJ. Per risolvere la controversia di cui è investito, il giudice del rinvio ritiene di dover esaminare, innanzitutto, la normativa nazionale istitutiva della SIIJ. A tal proposito, egli è tenuto a confrontarsi con gli sviluppi giurisprudenziali precedenti, dato che suddetta normativa è stata oggetto di una sentenza da parte della Corte di giustizia (sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»* nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19), a cui ha fatto seguito la risposta della Corte costituzionale rumena (decisione 390/2021 dell'8 giugno 2021).

La vicenda delineata va inquadrata nel contesto dell'ingresso della Romania nell'Unione europea. A causa delle carenze riscontrate dalla Commissione europea nel settore

della giustizia, la decisione [2006/928/CE](#), adottata alla vigilia dell'adesione, ha previsto l'istituzione di un Meccanismo di cooperazione e verifica (MVC) per monitorare i risultati conseguiti dallo Stato nell'ambito della lotta alla corruzione e dell'organizzazione del sistema giudiziario, sulla base di alcuni parametri specifici individuati in allegato all'atto normativo. Tra il 2017 e il 2019, il legislatore rumeno ha attuato una serie di riforme nel settore della giustizia che hanno sollevato alcune perplessità in merito alla compatibilità con il diritto dell'UE (per un approfondimento, cfr. F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in [I Post di AISDUE](#), IV (2022), 9 febbraio 2022).

Con la sentenza del 18 maggio 2021, la Corte si è pronunciata in via pregiudiziale rispondendo a molteplici quesiti che riguardavano, di fatto, due elementi sostanziali: da un lato, la natura giuridica della decisione 2006/928 e dei parametri previsti nell'allegato; dall'altro, la compatibilità, con il diritto dell'UE, di alcune novità in materia di giustizia introdotte in Romania nel periodo precedente (per un commento alla sentenza, cfr. A. PERRELLI, *Indipendenza ed autonomia della magistratura: lezioni dalla Romania*, in [DPCE online](#), n. 3/2021, pp. 3183- 3192; B. SELEJAN-GUTAN, E. S. TĂNĂSESCU, *A Tale of Primacy. The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, in [Verfassungsblog](#), 02 June 2021).

Quanto al primo punto, il giudice dell'Unione ha riconosciuto il carattere giuridicamente vincolante e la diretta efficacia, in tutti i suoi elementi, della decisione 2006/928, la quale rientra nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione della Romania, facente parte del diritto primario dell'UE: il giudice nazionale, dunque, è tenuto a disapplicare le norme nazionali confliggenti.

In merito alla seconda questione, la Corte ha rimesso al giudice nazionale la valutazione sulla legittimità della SIIJ, statuendo che la creazione di una simile sezione dovrebbe essere giustificata da esigenze oggettive legate alla buona amministrazione della giustizia e accompagnata da garanzie che ne escludano l'utilizzo come strumento di controllo politico sui giudici.

Come anticipato, la sentenza è stata seguita da una pronuncia della Corte costituzionale rumena (decisione 390/2021), in cui quest'ultima ha respinto, ritenendola infondata, un'eccezione di incostituzionalità riguardante varie disposizioni della normativa sulla SIIJ, facendo leva sulla necessità di salvaguardare la propria identità costituzionale *ex art. 4, par. 2, TUE*. La Corte rumena, inoltre, pur riconoscendo la validità del principio del primato del diritto dell'Unione, sancito dall'art. 148, par. 2, della Costituzione nazionale, ha affermato che tale disposizione trovi applicazione solo nei confronti di norme infra-costituzionali, non potendo in alcun modo pregiudicare la prevalenza della Costituzione rispetto allo stesso diritto dell'Unione. In base a questo ragionamento, il giudice nazionale sarebbe vincolato a conformarsi alla pronuncia della Corte costituzionale rumena nel caso in cui, quest'ultima, avesse dichiarato la conformità di una disposizione nazionale con suddetto articolo (per approfondire le controversie giuridiche relative a tale sentenza, cfr. B. SELEJAN-GUTAN, *A Tale of Primacy Part. II. The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope*, in [Verfassungsblog](#), 18 June 2021).

Di conseguenza, come è stato già evidenziato, i giudici rumeni si trovano di fronte a un vero e proprio «dilemma»: allinearsi alla posizione della Corte costituzionale, rinunciando ad applicare integralmente le norme di diritto dell'UE, oppure disapplicare le disposizioni della normativa nazionale sulla SIIJ in contrasto con il diritto dell'UE, disattendendo le indicazioni della Corte costituzionale ed esponendosi al pericolo di essere sottoposti a un

procedimento disciplinare (F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, cit., p. 25).

3. La pronuncia della Corte di giustizia

Le questioni sollevate dal giudice del rinvio possono essere sintetizzate come segue. In primo luogo, il giudice chiede alla Corte di giustizia di stabilire se il principio dell'indipendenza della magistratura, sancito dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 2 TUE e l'art. 47 della Carta, sia compatibile o meno con una normativa nazionale in base alla quale il giudice nazionale non abbia la facoltà di esaminare la conformità, con il diritto dell'Unione, di una disposizione interna dichiarata costituzionale dalla Corte costituzionale di tale Stato membro. In secondo luogo, si tratta di chiarire se, qualora il giudice conduca siffatto esame, l'avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti sia conforme al diritto dell'UE, in particolare agli articoli sopra richiamati.

Come appare evidente, tali questioni rivestono un ruolo decisivo nel funzionamento dell'ordinamento giuridico europeo, dato che chiamano in causa contenuti essenziali di tale diritto, quali il principio a una tutela giurisdizionale effettiva e il principio del primato del diritto europeo. Tra l'altro, nel caso di specie, l'esercizio della competenza pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* appare riconducibile all'*uso alternativo* di detta competenza già notato altrove: alla Corte, infatti, vengono sottoposte questioni riguardanti la portata di un principio o di una disposizione del diritto dell'Unione, con l'obiettivo ultimo di farle «valutare [...] una norma o una prassi di uno Stato membro, in quanto ritenute non conformi a quel diritto» (C. CURTI GIALDINO, *In cammino verso la Polexit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in federalismi.it, n. 24/2021, 20 ottobre 2021, p. xviii).

Le due questioni appaiono strettamente connesse, essendo mosse dalla stessa logica: indurre il giudice nazionale ad allinearsi alle posizioni espresse dalla Corte costituzionale, astenendosi, se necessario, dall'applicare le norme del diritto dell'UE. Ciò è evidente anche nell'*iter* argomentativo seguito dalla Corte, la quale concepisce le domande sollevate dal giudice del rinvio come espressione della medesima dialettica intercorrente tra la Corte costituzionale rumena e il giudice ordinario. Pertanto, pur non essendo particolarmente originale nei contenuti, riguardando aspetti già ampiamenti consolidati nella giurisprudenza della Corte, la sentenza mostra profili di interesse per la sistematicità che caratterizza l'approccio argomentativo.

I giudici di Lussemburgo individuano nel dialogo esistente tra gli organi giurisdizionali degli Stati membri e la stessa Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 19 TUE, un pilastro della costruzione giuridica europea. Tale norma, infatti, affida tanto al giudice dell'Unione quanto a quello nazionale il compito di assicurare la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale spettante ai cittadini in virtù delle disposizioni europee (Causa C-430/21, punto 39). In quanto volto a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli in forza del diritto dell'UE, l'art. 19 costituisce la concretizzazione del valore dello *Stato di diritto* richiamato all'art. 2 TUE (sulla portata di tali disposizioni, cfr. 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.it, n. 2/2020), configurandosi come un principio generale di diritto dell'Unione, derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., in tal senso, Causa C-619/18, punti 47-49).

Nel definire la portata di tale articolo, la sentenza resa dalla Corte nella causa *Associazione sindacale dei giudici portoghesi* (Causa [C-64/16](#)) ha svolto un ruolo decisivo (per una lettura del carattere innovativo di tale sentenza, cfr. A. TORRES PEÑAREZ, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as Watchdog of Judicial independence*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, n. 1/2020, pp. 105-119). In quella circostanza, i giudici europei hanno chiarito come l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, ponendo in capo agli Stati membri l'obbligo di assicurare la tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, includa la necessità di garantire la piena indipendenza dei giudici nazionali (Causa C-64/16, punti 41-42). Pertanto, nonostante l'organizzazione della giustizia, compreso il funzionamento delle Corti costituzionali, rientri nelle competenze degli Stati membri, l'esercizio di tale competenza non può compromettere il rispetto, da parte di questi ultimi, degli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 19 TUE. Del resto, in base a una costante giurisprudenza della Corte, il fatto che una materia non sia prevista nella ripartizione di competenze *ex artt.* 2-6 TFUE, non esonera gli Stati membri dal dover rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE in qualsiasi circostanza, dunque anche nell'esercizio di competenze sovrane.

In ragione di ciò, rilevano, in questa sede, le considerazioni già avanzate in seguito alla nota pronuncia del Tribunale costituzionale polacco (sentenza K 3/21 del 7 ottobre 2021), in cui quest'ultimo aveva contestato alla Corte di giustizia dell'UE di essere intervenuta *ultra vires* in materia di organizzazione della giustizia (per un commento alla sentenza, tra gli altri, cfr. L. F. PACE, *La sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021: tra natura giuridica dell'Unione, l'illegittimità del sindacato ultra vires e l'attesa della soluzione della "crisi" tra Bruxelles e Berlino*, in [BlogDUE](#), 29 ottobre 2021). Come in quello polacco, anche nel caso di specie, la Corte di giustizia «non si è arrogata la competenza di decidere l'organizzazione interna della giustizia nazionale, ma si è preoccupata di garantire la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti di matrice europea, nel rispetto delle competenze degli Stati membri» (M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'unione europea o alla giurisprudenza della corte di giustizia sulla rule of law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2021, p. 1096).

Alla luce di queste considerazioni, chiarisce la Corte nella sentenza in esame, rientra nell'autonomia di cui godono gli Stati membri la possibilità di prevedere una normativa o prassi nazionale che vincoli il giudice ordinario a rispettare una decisione della Corte costituzionale, quando quest'ultima si sia espressa sulla legittimità costituzionale di una norma interna (Causa C-430/21, punto 44). Analoga prerogativa, tuttavia, non può essere riconosciuta nel caso in cui la normativa o prassi nazionale abbia l'effetto di precludere al giudice qualsiasi competenza nel valutare la conformità al diritto dell'UE di una norma interna (*Ibidem*, punto 46). Tale ipotesi, infatti, produrrebbe due conseguenze giuridiche di rilievo.

In primo luogo, risulterebbe compromesso il principio dell'indipendenza dei giudici, il quale rappresenta un requisito indispensabile del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. A essere a rischio, quindi, sarebbe la *capacità* del giudice del rinvio di offrire i rimedi giurisdizionali necessari affinché sia garantita l'effettività (ed efficacia) della tutela giurisdizionale (conclusioni dell'Avvocato generale A. Collins del 20 gennaio 2022, Causa [C-430/21](#), ECLI:EU:C:2022:44, punto 70).

In secondo luogo, sarebbe pregiudicato il rispetto del principio del primato del diritto dell'UE, non essendo, il giudice nazionale, autorizzato a fare *tutto quanto è necessario* per disapplicare una disposizione o prassi nazionale che ostacoli la piena efficacia delle norme

dell'Unione aventi efficacia diretta (v., in tal senso, sentenza del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, punto 22). Sotto questo punto di vista, vale la pena ricordare che tale principio, lungi dall'essere la manifestazione di una preminenza gerarchica dell'ordinamento europeo su quello interno degli Stati membri, costituisce una garanzia di uguaglianza per gli Stati e i loro cittadini, affinché il diritto dell'UE sia applicato in maniera uniforme in tutti gli ordinamenti nazionali (cfr. F. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, vol. 16, n. 4/2015, pp. 1003-1023).

In ragione di ciò, richiamando la propria consolidata giurisprudenza (a partire dalla celebre sentenza nella *causa 6/64, Costa c. ENEL*), la Corte ribadisce come nessuna disposizione interna, neppure di rango costituzionale, possa ostacolare l'integrale applicazione del diritto dell'Unione negli Stati membri: in caso contrario, l'unità e l'efficacia di suddetto diritto risulterebbero compromessi (Causa C-430/21, punto 51).

Come la Corte aveva già chiarito, sia l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE che i parametri di riferimento in materia di giustizia indicati nell'allegato alla decisione 2006/928 sono dotati di efficacia diretta, essendo «formulati in termini chiari e precisi e non accompagnati da alcuna condizione» (Causa *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»*, cit., punto 249). Di conseguenza, qualora non sia possibile interpretare le norme nazionali inerenti alla disciplina della SIIJ in modo conforme alle suddette norme europee, il giudice rumeno è tenuto a disapplicare le norme interne contrastanti, discostandosi dalla pronuncia della Corte costituzionale (Causa C-430/21, punto 59).

Nemmeno l'appello alla necessità di salvaguardare la propria identità nazionale *ex art. 4, par. 2, TUE*, invocata dalla Corte costituzionale rumena nella decisione 390/2021, può consentirle di vincolare il giudice nazionale nel senso di precludere a quest'ultimo la corretta applicazione del diritto europeo. Nella sentenza dell'8 giugno 2021, infatti, la Corte rumena aveva dichiarato la legittimità costituzionale della normativa sulla SIIJ, considerandola espressione della propria *identità costituzionale*, tutelata dagli stessi Trattati europei. In questo modo, la Corte costituzionale della Romania aveva imposto al giudice nazionale di non conformarsi alla sentenza resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia dell'UE nella causa *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»*.

Su questo punto, la Corte di giustizia respinge l'impostazione della Corte rumena, senza ricorrere a un'argomentazione di carattere sostanziale: piuttosto, essa sembra voler istruire la Corte costituzionale sulle modalità con cui tali questioni dovrebbero essere risolte, nell'ottica di un efficace dialogo tra i giudici europei e quelli nazionali. I giudici di Lussemburgo «ricordano» alla Corte della Romania che la norma di cui all'art. 4, par. 2, TUE, pur tutelando l'identità nazionale degli Stati membri, non autorizzi in nessun caso la Corte costituzionale di uno Stato membro a disapplicare una norma europea, in quanto ritenuta non rispettosa «dell'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale» (Causa C-430/21, punto 70). Semmai, nel caso in cui quest'ultima ritenga che una norma di diritto derivato dell'Unione violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, essa dovrebbe «sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione» (*Ibidem*, punto 71).

La Corte, su quest'aspetto, non segue l'approccio adottato dall'Avvocato generale, il quale entra nel merito della questione, evidenziando come l'art. 4, par. 2, TUE, venga in rilievo qualora le disposizioni di diritto dell'Unione pongano in essere «una minaccia reale e

sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o delle strutture fondamentali, politiche e costituzionali, di uno Stato membro» (conclusioni dell'Avvocato generale, cit., punto 63). Tale ipotesi non pare sussistere nel caso di specie, dato che neanche la Corte costituzionale della Romania ha individuato con precisione quale elemento della propria identità costituzionale sarebbe leso dalla pronuncia della Corte di giustizia (*in*).

A giudizio di chi scrive, in questo contesto, appare più funzionale l'impostazione assunta dall'Avvocato generale, quantomeno per scongiurare il rischio, sempre più diffuso, che il richiamo all'identità costituzionale sia compiuto dagli Stati membri in senso *populista*, ossia per difendere riforme o prassi interne difficilmente compatibili con i valori fondamentali dell'Unione *ex art. 2 TUE* (cfr. G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in [DPCE online](#), n. 3/2020, pp. 3961-3982). Se è vero, infatti, che la portata dell'art. 4, par. 2, TUE, resti ancora dibattuta a livello dottrinale (sull'argomento, cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017), allo stesso tempo, qualsiasi accezione sia attribuita alla nozione di *identità nazionale*, in nessuno caso tale concetto potrebbe essere invocato dagli Stati membri per giustificare la violazione dei valori comuni su cui, ai sensi dell'art. 2 TUE, l'Unione si fonda.

Per quanto concerne, invece, la seconda questione pregiudiziale, essa è volta a stabilire la legittimità di una normativa o prassi nazionale (nel caso rumeno, il già menzionato art. 99, lettera § , della legge n. 303/2004) che prevede la sanzione disciplinare ai danni di un giudice nazionale che, per applicare il diritto dell'Unione, si sia discostato dalla giurisprudenza della propria Corte costituzionale. La Corte dedica poco spazio alla risoluzione di tale quesito, replicando gran parte delle argomentazioni esposte in precedenza a proposito dei principi della tutela giurisdizionale effettiva e dell'indipendenza dei giudici *ex art. 19, par. 1, secondo comma, TUE*. Del resto, una volta statuito che una disposizione nazionale, pure di rango costituzionale, non possa essere interpretata nel senso di impedire al giudice nazionale di esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una norma interna già passata al vaglio di costituzionalità, se ne deve dedurre che anche la sanzione disciplinare, prevista per il giudice che compia siffatta valutazione, debba ritenersi inammissibile.

La Corte non esclude a priori la legittimità di meccanismi finalizzati ad accertare la responsabilità disciplinare dei giudici, purché tale fattispecie sia limitata a circostanze eccezionali, ossia in caso di condotte gravi compiute dal giudice, come la violazione «con dolo o colpa particolarmente gravi e grossolani» di norme di diritto interno ed europeo di cui egli dovrebbe garantire il rispetto, o il verificarsi di un diniego di giustizia a lui imputabile (Causa C-430/21, punto 83). Tale carattere di eccezionalità non ricorre nel caso di specie, in cui l'illegittimo disciplinare si registra qualora il giudice non abbia osservato la pronuncia della Corte costituzionale, applicando invece il diritto dell'Unione.

Sembra utile, a questo punto, soffermarsi su un'ulteriore questione rilevata dalla Corte di giustizia nel corso della sentenza. Come notano i giudici europei, sia il primo che il secondo quesito pregiudiziale, chiamano in causa il meccanismo di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. In effetti, impedire al giudice nazionale di esaminare la conformità, con il diritto dell'UE, di una norma interna passata al vaglio di costituzionalità, esponendolo, in caso contrario, a un procedimento disciplinare, rischia di pregiudicare la corretta attivazione del meccanismo del rinvio come previsto nei trattati. Un problema simile era già emerso in Polonia e Ungheria: in quei casi, tuttavia, il mancato ricorso al procedimento di cui all'art. 267 TFUE, da parte del giudice nazionale, era la conseguenza di disposizioni interne volte a

limitare la discrezionalità del giudice a operare il rinvio (su tali dinamiche, cfr. S. GIANELLO, *Il rinvio pregiudiziale e l'indipendenza dei giudici: alcune riflessioni a margine di due recenti vicende*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1/2021, pp. 161-183). Nel caso in esame, invece, tale risultato si produce in maniera indiretta, qualora la Corte costituzionale rumena si pronunci riconoscendo la conformità, rispetto alla Costituzione nazionale, di una norma interna.

Come noto, il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE «costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati», poiché consente di strutturare un dialogo tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, con lo scopo di «assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto» (Causa C-430/21, punto 73). Tale strumento, pertanto, riveste un ruolo decisivo nel funzionamento dell'ordinamento giuridico europeo, agendo come un meccanismo di tutela dell'intero sistema (R. MASTROIANNI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema*, in *I Post di AISDUE*, 1° febbraio 2021).

L'efficacia della dialettica descritta sarebbe compromessa se il giudice nazionale, dovendosi allineare alla posizione della propria Corte costituzionale, non avesse la facoltà di compiere siffatto rinvio in maniera indipendente ed autonoma. La possibilità di sollevare, di fronte al giudice europeo, una questione inerente all'interpretazione o validità di una norma di diritto dell'UE rappresenta una facoltà attribuita espressamente dai Trattati al giudice nazionale. L'esercizio di tale prerogativa spettante al giudice non può essere limitato né dall'incapacità del giudice di valutare la conformità con il diritto europeo di una norma interna per effetto di una sentenza della Corte costituzionale, né dalla prospettiva di essere sottoposto a un procedimento disciplinare per aver esercitato una propria competenza esclusiva, riconosciutagli dall'art. 267 TFUE. Pertanto, non risultano ammissibili normative o prassi nazionali da cui possa derivare, per i giudici nazionali, anche solo «il rischio di esporsi a procedimenti disciplinari per il fatto di aver adito la Corte mediante un rinvio pregiudiziale» (Sentenza della Corte – Grande Sezione del 26 marzo 2020, cause riunite [C-558/18](#) e [C-563/18](#), punto 58). Tali normative, infatti, minando l'autonomia del giudice, lo dissuaderebbero dall'operare il rinvio, svuotando il meccanismo *ex art.* 267 TFUE del proprio nucleo essenziale, ossia quello di promuovere un'efficace cooperazione tra giudici nazionali ed europei al fine di assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri. Quanto detto assume, nel caso di specie, un significato sistemico, dato che la possibilità autonoma e incondizionata di proporre un rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE, «costituisce un affidabile termometro del grado di indipendenza del singolo giudice, nonché del sistema giudiziario *tout courts*» (S. GIANELLO, *Il rinvio pregiudiziale e l'indipendenza dei giudici*, cit., p. 180).

4. Osservazioni conclusive

La vicenda descritta testimonia come i rapporti intercorrenti tra gli organi giurisdizionali degli Stati membri e la Corte di giustizia dell'Unione continuino a mostrare elementi di contrapposizione. Una tendenza, peraltro, non confinata ai Paesi dell'Europa centro-orientale, bensì emersa anche in altri Stati membri, come conferma la recente esperienza tedesca (sull'argomento, cfr. L. VIOLINI, *Le riserve tedesche nei riguardi della UE: un po' di storia e qualche considerazione sulla sentenza del BVerfG sul PSPP (EZB-URTEIL)*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, pp. 63-96). Nel caso della Romania, la questione si pone con maggior vigore, poiché la sfida

al principio del primato del diritto dell'Unione affrontata dalla Corte costituzionale emerge in un contesto in cui, sia il funzionamento dell'ordinamento giudiziario che l'indipendenza della magistratura, presentano alcune criticità strutturali. Aspetti su cui già il Parlamento europeo aveva espresso «profonda preoccupazione», sottolineando come la legislazione giudiziaria nazionale fosse suscettibile di compromettere «l'indipendenza del sistema giudiziario e la capacità di contrastare in modo efficace la corruzione [...] *indebolendo* lo Stato di diritto» (Risoluzione del 13 novembre 2018 sullo Stato di diritto in Romania, [2018/2844\(RSP\)](#), par. 2). La Corte di giustizia, come accade da alcuni anni, tenta di porre un argine a questa deriva, ribadendo i caratteri fondamentali dell'ordinamento giuridico europeo, nonché valorizzando i meccanismi volti a preservarne l'unitarietà ed efficacia, a partire dal sistema di rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE.

In ogni caso, non si può fare a meno di notare come la vicenda rumena sia emblematica delle difficoltà che caratterizzano gli sforzi dell'Unione nel preservare i valori comuni sanciti all'art. 2 TUE, *in primis* le varie dimensioni che compongono lo Stato di diritto. Tra l'altro, il Meccanismo di cooperazione e verifica istituito dalla decisione 2006/928/CE, lungi dall'essere un sistema temporaneo volto a controllare i progressi compiuti dalla Romania in materia di giustizia, si è trasformato in uno strumento di vigilanza sull'operato degli organi esecutivi e giudiziari rumeni, alimentando un senso di scarsa fiducia nei confronti dell'Unione. Di fronte a tale scenario, risulta impossibile non interrogarsi circa la sostenibilità del processo di allargamento dell'UE, in un momento in cui i valori comuni su cui essa si fonda sono messi costantemente sotto pressione. Nello specifico, l'ingresso di nuovi Paesi membri, anch'essi potenzialmente alle prese con debolezze strutturali nel settore della giustizia e della buona amministrazione, potrebbe provocare un'ulteriore frammentazione dello spazio giuridico europeo: una prospettiva, al momento, tutt'altro che rassicurante (cfr. M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'unione europea o alla giurisprudenza della corte di giustizia sulla rule of law?*, cit., p. 1100).

LORENZO DI ANSELMO