



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
GERARD HOGAN  
presentate il 17 dicembre 2020<sup>1</sup>

**Causa C-896/19**

**Repubblika  
contro  
Il-Prim Ministru,  
con l'intervento di:  
WY**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prima sezione del Tribunale civile, pronunciantesi come Corte costituzionale, Malta)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Articolo 2 TUE – Valori dell'Unione europea – Stato di diritto – Tutela giurisdizionale effettiva – Articolo 19 TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Indipendenza dei giudici – Procedura di nomina dei giudici – Poteri del Primo Ministro – Coinvolgimento di un Comitato per le nomine in magistratura»

### I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale pone ancora una volta importanti problematiche relative alla natura dell'indipendenza dei giudici. Più precisamente, le questioni sollevate dalla decisione di rinvio richiedono alla Corte di esaminare in quale misura le garanzie di indipendenza dei giudici contenute nel diritto dell'Unione abbiano anche un impatto sul sistema di nomina dei giudici nazionali. In particolare, il diritto dell'Unione pone limiti alla nomina dei giudici da parte del potere esecutivo?
2. La domanda di pronuncia pregiudiziale in questione è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato sotto forma di *actio popularis*, attualmente pendente dinanzi ai giudici maltesi. In tale procedimento si sostiene che la procedura per la nomina dei giudici prevista dalla Costituzione maltese non sarebbe conforme, tra l'altro, all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
3. Questa causa offre, quindi, alla Corte una nuova occasione per esaminare la sua recente giurisprudenza relativa all'ambito di applicazione di tali disposizioni e, in particolare, per considerare i loro requisiti per quanto attiene all'indipendenza del sistema giudiziario nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

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

## **II. Contesto normativo**

### ***A. Diritto dell'Unione***

#### *1. Trattato sull'Unione europea*

4. L'articolo 2 TUE è del seguente tenore:

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

5. L'articolo 19, paragrafo 1, TUE dispone quanto segue:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

#### *2. La Carta*

6. Il titolo VI della Carta, intitolato «Giustizia», comprende l'articolo 47, rubricato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», che dispone quanto segue:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

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

(...)».

### ***B. Diritto maltese***

7. La Costituzione di Malta del 1964 (in prosieguo: la «Costituzione») reca, al capo VIII, norme dettagliate riguardo al potere giudiziario, compresa, in particolare, la procedura di nomina dei giudici. Nel 2016 tale capo è stato oggetto di una riforma, che ha previsto l'istituzione del Comitato per le nomine in magistratura. Benché il ruolo di tale Comitato e la procedura di nomina dei giudici siano stati sostanzialmente modificati nel luglio 2020, le norme applicabili al procedimento principale sono le seguenti.

8. L'articolo 96 della Costituzione riguarda la nomina dei giudici delle giurisdizioni superiori. Esso prevede quanto segue:

«1) I giudici delle giurisdizioni superiori sono nominati dal Presidente [della Repubblica], che agisce conformemente al parere del Primo Ministro.

- 2) Non possono essere nominati giudici delle giurisdizioni superiori coloro che non abbiano esercitato, per un periodo o periodi cumulati di almeno dodici anni, anche parzialmente, la professione di avvocato o la funzione di magistrato a Malta.
- 3) Ferme restando le disposizioni del paragrafo 4), prima che il Primo Ministro dia il proprio parere, conformemente al paragrafo 1), sulla nomina a giudice presso le giurisdizioni superiori (ad eccezione della carica di Chief Justice), il Comitato per le nomine in magistratura, contemplato all'articolo 96A della presente Costituzione, deve svolgere la propria valutazione, come previsto alle lettere c), d) ed e) del paragrafo 6) del suddetto articolo 96A.
- 4) Indipendentemente dalle disposizioni di cui al paragrafo 3), il Primo Ministro può decidere di non conformarsi all'esito della valutazione di cui al paragrafo 3):

tuttavia, quando il Primo Ministro si avvale del potere riconosciutogli da detto paragrafo, il Primo Ministro o il Ministro della Giustizia deve:

- a) pubblicare entro cinque giorni una dichiarazione in Gazzetta in cui comunica la decisione di avvalersi di tale potere, esponendo le ragioni alla base di detta decisione, e
- b) fare una dichiarazione dinanzi alla Camera dei Deputati in merito a tale decisione, spiegando le ragioni su cui essa si basava, non oltre la seconda sessione tenuta dalla Camera da quando è stato fornito il parere al Presidente [della Repubblica] ai sensi del paragrafo 1):

tuttavia, le disposizioni di cui alla prima condizione del presente paragrafo non si applicano all'ipotesi di nomina del Chief Justice».

9. L'articolo 96A della Costituzione descrive il ruolo del Comitato per le nomine in magistratura. Esso prevede quanto segue:

«1) È istituito un Comitato per le nomine in magistratura, in prosieguo denominato “Comitato”, che costituisce un sottocomitato della Commissione per l'amministrazione della giustizia stabilito dall'articolo 101A della presente Costituzione, composto:

- a) dal Chief Justice;
- b) dal Procuratore generale;
- c) dall'Auditore generale;
- d) dal Commissario per le indagini amministrative (Ombudsman); e
- e) dal presidente dell'Ordine degli avvocati:

(...)

- 2) Il Comitato è presieduto dal Chief Justice o, in assenza di quest'ultimo, dal giudice che lo sostituisce a norma del paragrafo 3), lettera d).
- 3) a) Non possono essere nominati o mantenere la carica di membro del Comitato i Ministri, i Segretari parlamentari, i membri della Camera dei Deputati, i membri di un governo locale o i pubblici ufficiali o i candidati di un partito politico:

(...)

- 4) Nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del Comitato devono agire in base al proprio giudizio individuale e non sono soggetti alla direzione o al controllo di altre persone o autorità.
  - 5) Il Ministro della giustizia nomina il segretario del Comitato.
  - 6) Le funzioni del Comitato sono:
    - a) ricevere ed esaminare le manifestazioni d'interesse di persone interessate ad essere nominate giudice presso le giurisdizioni superiori (eccetto la carica di Chief Justice) o magistrato presso le giurisdizioni inferiori, eccetto coloro cui si applica la lettera e);
    - b) tenere il registro permanente delle manifestazioni d'interesse di cui alla lettera a) e dei relativi atti, il quale deve essere mantenuto segreto e deve essere accessibile solo ai membri del Comitato, al Primo Ministro e al Ministro della Giustizia;
    - c) svolgere i colloqui ed esaminare i candidati alle cariche in precedenza nominate nel modo che ritiene opportuno e a tal fine richiedere informazioni a qualsiasi autorità pubblica qualora lo ritenga necessario;
    - d) fornire un parere al Primo Ministro, attraverso il Ministro della Giustizia, sulla sua valutazione relativa all'ammissibilità e al merito dei candidati alle nomine alle cariche summenzionate;
    - e) su richiesta del Primo Ministro, fornire un parere sull'ammissibilità e il merito di persone che già rivestono la carica di Procuratore generale, Auditore generale, Commissario per le indagini amministrative (Ombudsman) o di magistrato presso le giurisdizioni inferiori, ai fini della nomina in magistratura;
    - f) fornire pareri sulle nomine a qualsiasi altra carica giudiziaria o a qualsiasi altro incarico presso le corti, conformemente a quanto richiesto di volta in volta dal Ministro della Giustizia:

tuttavia la valutazione di cui alla lettera d) deve essere effettuata non oltre sessanta giorni dal giorno in cui il Comitato riceve la manifestazione d'interesse, e il parere menzionato alle lettere e) ed f) deve essere adottato non oltre trenta giorni da quando è stato richiesto o entro il diverso termine stabilito dal Ministro della giustizia, d'accordo con il Comitato, mediante ordinanza in Gazzetta.
  - 7) Il procedimento in seno al Comitato è riservato, si svolge a porte chiuse e a nessun membro o segretario del Comitato può essere richiesto di comparire dinanzi a un tribunale o a un altro organismo in relazione a documenti ricevuti o a questioni discusse in seno al Comitato o comunicate al o dal Comitato.
  - 8) Il Comitato stabilisce le proprie regole di procedura e ha l'obbligo di pubblicare, di concerto con il Ministro della Giustizia, i criteri in base ai quali si svolgono le valutazioni».
10. L'articolo 97 della Costituzione stabilisce quanto segue:
- «1) Fatte salve le disposizioni del presente articolo, un giudice delle giurisdizioni superiori cessa dal servizio al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età.
- 2) Un giudice delle giurisdizioni superiori può essere rimosso dalla sua carica solo dal Presidente [della Repubblica] su mozione della Camera dei Deputati sostenuta dal voto favorevole di almeno due terzi dei suoi membri e motivata dall'incapacità comprovata di esercitare le sue funzioni (a causa di malattia fisica o mentale o per altre ragioni) o da una grave mancanza comprovata.

3) Il Parlamento può, con atto legislativo, disciplinare la procedura di presentazione di una mozione nonché la procedura istruttoria e probatoria dell'incapacità o della grave mancanza di un giudice delle giurisdizioni superiori di cui alle disposizioni del precedente paragrafo».

11. L'articolo 100 della Costituzione riguarda la nomina dei magistrati delle giurisdizioni inferiori e prevede una procedura analoga a quella applicabile ai giudici delle giurisdizioni superiori:

- «1) I magistrati delle giurisdizioni inferiori sono nominati dal Presidente [della Repubblica], che agisce conformemente al parere del Primo Ministro.
- 2) Non possono essere nominati magistrati delle giurisdizioni inferiori o svolgerne le funzioni i soggetti che non abbiano esercitato, per un periodo o periodi cumulati di almeno sette anni, la professione di avvocato a Malta.
- 3) Fatte salve le disposizioni del paragrafo 4) del presente articolo, un magistrato delle giurisdizioni inferiori cessa dal servizio al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età.
- 4) Le disposizioni dei paragrafi 2) e 3) dell'articolo 97 della presente Costituzione si applicano ai magistrati delle giurisdizioni inferiori.
- 5) Fatte salve le disposizioni del paragrafo 6), prima che il Primo Ministro dia il proprio parere, conformemente al paragrafo 1), sulla nomina a magistrato presso le giurisdizioni inferiori, il Comitato per le nomine in magistratura, contemplato all'articolo 96A della presente Costituzione, deve svolgere la propria valutazione, come previsto alle lettere c), d) ed e) del paragrafo 6) del suddetto articolo 96A.
- 6) Nonostante le disposizioni di cui al paragrafo 5), il Primo Ministro può decidere di non conformarsi all'esito della valutazione di cui al paragrafo 5):

tuttavia, quando il Primo Ministro si avvale del potere riconosciutogli da detto paragrafo, il Primo Ministro o il Ministro della Giustizia deve:

- a) pubblicare entro cinque giorni una dichiarazione in Gazzetta in cui comunica la decisione di avvalersi di tale potere, esponendo le ragioni alla base di detta decisione, e
- b) fare una dichiarazione dinanzi alla Camera dei Deputati in merito a tale decisione, spiegando le ragioni su cui essa si basava, non oltre la seconda sessione tenuta dalla Camera da quando è stato fornito il parere al Presidente [della Repubblica] ai sensi del paragrafo 1)».

12. L'articolo 101B della Costituzione riguarda i procedimenti disciplinari a carico dei giudici e dei magistrati. Esso dispone quanto segue:

«1) È istituito un Comitato per i giudici ed i magistrati (in prosieguo: il “Comitato”), che costituisce un sottocomitato della Commissione per l'amministrazione della giustizia, composto da tre membri della magistratura, che non siano membri della Commissione per l'amministrazione della giustizia, eletti tra i giudici e i magistrati secondo le norme emanate dalla Commissione per l'amministrazione della giustizia, considerando tuttavia che, nei procedimenti disciplinari a carico di un magistrato, due dei tre membri sono magistrati, mentre nei procedimenti disciplinari a carico di giudici, due dei tre membri sono giudici.

(...)

4) Il Comitato esercita il potere disciplinare nei confronti dei giudici e dei magistrati nelle forme previste dal presente articolo.

(...)

15) Nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del Comitato devono agire in base al proprio giudizio individuale e non sono soggetti alla direzione o al controllo di altre persone o autorità.

(...)».

### III. Fatti all'origine della controversia

13. Repubblika è un'associazione per la promozione della giustizia e dello Stato di diritto a Malta. Il 25 aprile 2019, ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un'actio popularis al fine di ottenere una sentenza che dichiari che, in ragione del sistema di nomina dei giudici (giurisdizioni superiori) e dei magistrati (giurisdizioni inferiori) vigente all'epoca dell'avvio del procedimento, come disciplinato dagli articoli 96, 96A e 100 della Costituzione, Malta viola i suoi obblighi ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, nonché dell'articolo 39 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosiegua: la «CEDU»).

14. All'udienza tenutasi dinanzi al giudice del rinvio il 30 ottobre 2019, la ricorrente ha chiarito che in tale procedimento stava impugnando tutte le nomine dei giudici divenute effettive il 25 aprile 2019, nonché qualsiasi altra nomina effettuata successivamente a tale data, se non effettuata nel rispetto delle raccomandazioni delineate nel parere n. 940/2018 della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (in prosiegua: la «Commissione di Venezia») sulle disposizioni costituzionali e la separazione dei poteri nonché sull'indipendenza della magistratura e l'applicazione della legge<sup>2</sup>, oltreché in conformità delle disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta.

15. Dal canto suo, il Prim Ministru (Primo Ministro, Malta) (in prosiegua: il «resistente») sostiene che il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale è rispettato a Malta. In tale contesto, le nomine avvenute il 25 aprile 2019 sono state effettuate nel rigoroso rispetto delle disposizioni della Costituzione e conformemente al diritto dell'Unione. Il resistente osserva che non vi è alcuna differenza tra tali nomine specifiche e qualsiasi altra nomina di un membro della magistratura effettuata da quando è stata promulgata la Costituzione nel 1964, salvo che, a differenza delle nomine effettuate prima del 2016, i candidati sono ora valutati, quanto alla loro idoneità, dal Comitato per le nomine in magistratura istituito dall'articolo 96A della Costituzione.

16. Il resistente osserva altresì che il sistema di nomina dei membri della magistratura è conforme ai requisiti di cui all'articolo 19, paragrafo 1, TUE e all'articolo 47 della Carta, come interpretati dalla Corte di giustizia. Infatti, detto sistema rispecchia le modalità di nomina dei giudici della Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 253 TFUE, primo comma, in cui il parere del Comitato istituito dall'articolo 255 TFUE non è vincolante per la decisione di nomina adottata dai governi degli Stati membri.

17. Il giudice del rinvio ritiene che la principale problematica da vagliare riguardi il potere discrezionale del Primo Ministro, previsto dagli articoli 96, 96A e 100 della Costituzione, nella nomina di tutti i membri della magistratura e se tale potere discrezionale sia stato rafforzato dalla riforma costituzionale del 2016. Sebbene una serie di aspetti sollevati dalla presente causa siano stati affrontati dalla Corte nella sua sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte

<sup>2</sup> CDL-AD(2018)028.

suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531) (in prosieguo: la «sentenza Indipendenza della Corte suprema»), il giudice del rinvio ritiene che tale problematica debba essere affrontata nel contesto di una valutazione del sistema nel suo complesso, compreso il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale a Malta.

18. All'udienza del 27 ottobre 2020, la Corte è stata informata che, medio tempore, nel luglio del 2020 sono state apportate talune modifiche alla Costituzione a seguito di raccomandazioni relative al sistema delle nomine in magistratura fatte dalla Commissione di Venezia nel suo parere n. 940/2018. Tali modifiche, tuttavia, non incidono sull'oggetto del procedimento dinanzi al giudice del rinvio né, peraltro, sulla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

#### **IV. Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

19. In tali circostanze, con provvedimento del 25 novembre 2019, ricevuto dalla Corte il 5 dicembre 2019, la Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prima sezione del Tribunale civile, pronunciatesi come Corte costituzionale, Malta) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il secondo [comma] dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e l'articolo 47 della Carta, letti separatamente o in combinato disposto, possano essere ritenuti applicabili con riferimento alla validità giuridica degli articoli 96, 96A e 100 della Costituzione di Malta.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il potere del Primo Ministro nella procedura di nomina dei membri della magistratura a Malta debba essere ritenuto conforme all'articolo 19, paragrafo 1, TUE e all'articolo 47 della Carta, considerato altresì alla luce dell'articolo 96A della Costituzione, entrato in vigore nel 2016.
- 3) Qualora il potere del Primo Ministro non fosse conforme, se tale fatto debba essere preso in considerazione ai fini delle future nomine o se debba incidere altresì sulle nomine in precedenza intervenute».

20. Repubblika, i governi belga, maltese, dei Paesi Bassi, polacco e svedese, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Inoltre, tali parti hanno svolto difese orali all'udienza del 27 ottobre 2020.

#### **V. Analisi**

##### ***A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale***

21. Nelle sue osservazioni scritte, il governo polacco sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile sotto un duplice profilo.

22. In primo luogo, eccepisce che anche se il diritto maltese consentisse alle parti in causa, nell'ambito di un'actio popularis, di assumere l'iniziativa di riesaminare la conformità gerarchica in astratto delle norme in vigore nell'ordinamento giuridico nazionale, il giudice del rinvio avrebbe formulato le sue questioni pregiudiziali alla Corte affinché, a seconda della risposta data, possa decidere sulla astratta conformità delle disposizioni del diritto maltese con il diritto dell'Unione.

23. Il governo polacco sottolinea, tuttavia, che la decisione relativa alla conformità in astratto di disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione rientra nella competenza esclusiva della Corte in virtù degli articoli 258 e 259 TFUE e che solo la Commissione o un altro Stato membro possono avviare un procedimento siffatto. Al contrario, la domanda di pronuncia pregiudiziale verte unicamente

sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, alla luce degli articoli 258, 259 e 267 TFUE, un giudice nazionale non può valutare la conformità in astratto del diritto nazionale con il diritto dell'Unione sulla base dell'interpretazione di tale diritto offerta nell'ambito del procedimento pregiudiziale, in quanto la Corte non si riterrebbe essa stessa competente a esaminare la conformità del diritto nazionale nell'ambito di tale procedimento.

24. L'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale non può, quindi, essere utilizzata per risolvere una controversia come quella di cui è investito il giudice del rinvio e, di conseguenza, non può ritenersi necessaria per decidere il procedimento principale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il governo polacco sostiene, in particolare, che un'interpretazione contraria di tale disposizione equivarrebbe ad eludere gli articoli 258 e 259 TFUE e a vanificare la competenza esclusiva della Corte, della Commissione e degli Stati membri prevista da tali norme.

25. A tal riguardo, è vero che il compito della Corte deve essere distinto a seconda che essa sia investita di un rinvio pregiudiziale oppure di un ricorso per inadempimento. Mentre nell'ambito di un ricorso per inadempimento, la Corte deve verificare se la misura o la prassi nazionale contestata dalla Commissione o da un altro Stato membro sia – in linea generale e senza che sia necessaria l'esistenza dinanzi ai giudici nazionali di un contenzioso a ciò afferente – contraria al diritto dell'Unione, il compito della Corte nell'ambito di un procedimento pregiudiziale è, per contro, quello di assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente. Nell'ambito di siffatto procedimento, deve quindi esistere tra la suddetta controversia e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione un collegamento tale per cui detta interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio<sup>3</sup>.

26. Nella presente causa occorre riconoscere che la controversia oggetto del procedimento principale presenta un nesso materiale con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sul quale vertono le questioni pregiudiziali. Il giudice del rinvio è pertanto chiamato ad applicare tale disposizione, al fine di trarne la soluzione nel merito per la suddetta controversia.

27. A tal riguardo, sebbene l'articolo 267 TFUE non autorizzi la Corte a pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con le norme giuridiche dell'Unione o ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, spetta nondimeno alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Ecco perché, secondo costante giurisprudenza, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita da detto articolo e in base al contenuto del fascicolo, la Corte può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo<sup>4</sup>.

28. Vorrei, inoltre, aggiungere che la circostanza che l'azione esperita nel procedimento principale sia un'actio popularis – in cui il ricorrente non è tenuto a dimostrare un interesse personale alla risoluzione della controversia – non osta a che la Corte statuisca sulle questioni pregiudiziali. È sufficiente che il procedimento sia consentito dal diritto nazionale e che le questioni corrispondano ad un bisogno oggettivo ai fini della soluzione della controversia con cui il giudice del rinvio è stato ritualmente adito<sup>5</sup>.

3 V., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz (Regime disciplinare dei giudici) (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punti 47 e 48).

4 V., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 23), del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (in prosieguo: la «sentenza AK») (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 132).

5 V., in tal senso, rispetto al carattere declaratorio, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 31 e giurisprudenza citata).

29. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che esista una effettiva controversia dinanzi al giudice del rinvio e che non vi sia alcun dubbio quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, dal momento che esse vertono sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione – di diritto primario, nel caso di specie – e che tali questioni sono esattamente oggetto di discussione nel procedimento principale. Ne consegue che il primo argomento sollevato dal governo polacco non è pertinente.

30. In secondo luogo, secondo il governo polacco, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ai sensi del quale gli Stati membri sono tenuti a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, non modifica affatto la sostanza del principio di attribuzione o la portata delle competenze dell'Unione. Al contrario, tale disposizione si basa sulla premessa secondo cui, in assenza di una competenza dell'Unione nell'organizzazione del sistema giudiziario, spetta agli Stati membri designare i giudici e prevedere meccanismi adeguati ai fini dei procedimenti intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Di conseguenza, nessuna normativa specifica che disciplini la nomina dei giudici o l'organizzazione giudiziaria potrebbe essere ricavata dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 5 TUE, letto in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 TFUE.

31. Quanto all'articolo 47 della Carta, tale governo sostiene che tale disposizione sia inapplicabile nel caso di specie. Repubblica ha promosso un'actio popularis, ma senza avvalersi di un diritto soggettivo derivato dal diritto dell'Unione. Inoltre, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 51 della Carta, non vi è, nel caso di specie, «attuazione» del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro interessato, dal momento che le questioni sollevate nella domanda di pronuncia pregiudiziale vertono su problematiche nazionali di natura procedurale, la cui definizione rientra interamente nella competenza degli Stati membri.

32. Il governo polacco aggiunge che, in ogni caso, nel diritto dell'Unione non esistono criteri comuni per la nomina dei giudici sui quali la Corte potrebbe basarsi per valutare il sistema vigente a Malta e che tutti gli Stati membri si basano su sistemi diversi.

33. Tali argomenti riguardano, in realtà, la problematica posta dalla prima questione sollevata dal giudice del rinvio. Li esaminerò, pertanto, nell'ambito dell'analisi relativa alla prima questione. È sufficiente qui constatare che anche il secondo motivo di irricevibilità eccepito dal governo polacco è, a mio avviso, infondato. Infatti, sebbene concordi sull'inapplicabilità dell'articolo 47 della Carta in quanto tale nel procedimento principale (poiché Malta non sta, con ciò, «attuando» il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta), l'articolo 19 TUE è, tuttavia, pienamente applicabile e, perciò, l'interpretazione di tale disposizione può rivelarsi utile al giudice del rinvio.

34. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare ricevibili le questioni pregiudiziali.

### ***B. Sulla prima questione pregiudiziale***

35. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta debbano essere considerati applicabili quando un giudice nazionale esamina la validità di una procedura di nomina dei giudici come quella prevista dalla Costituzione.

*1. Sull'applicabilità dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE*

36. Per quanto riguarda l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, la Corte ha recentemente pronunciato varie sentenze che sono pietre miliari e consentono senza dubbio di rispondere affermativamente a tale domanda.

37. Difatti, come riassunto dalla Corte nella sua sentenza del 9 luglio 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535), consegue da tale giurisprudenza «che l'indipendenza dei giudici degli Stati membri riveste un'importanza fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione sotto diversi profili. Essa rientra, innanzitutto, nel principio dello Stato di diritto, che, secondo l'articolo 2 TUE, fa parte dei valori su cui l'Unione si fonda e che sono comuni agli Stati membri, nonché nell'articolo 19 TUE, che concretizza tale valore e affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale in detto ordinamento anche ai giudici nazionali (v. in tale senso, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32). Tale indipendenza è inoltre un requisito necessario per garantire ai singoli, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il diritto fondamentale a un giudice indipendente e imparziale di cui all'articolo 47 della Carta, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione (v., in tale senso, segnatamente, sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione*, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata). Infine, detta indipendenza è essenziale al buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza (v., segnatamente, sentenza del 21 gennaio 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punto 56 e giurisprudenza ivi citata)»<sup>6</sup>.

38. Inoltre, è stato stabilito in maniera altrettanto chiara che, per quanto attiene all'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, 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<sup>7</sup>.

39. In tale contesto, è oramai chiaro 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 sono tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE<sup>8</sup>. Tale obbligo si applica, in particolare, nei confronti di qualsiasi organo nazionale che possa trovarsi a statuire, quale organo giurisdizionale, su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e rientranti dunque in settori disciplinati da tale diritto<sup>9</sup>.

40. Tale interpretazione dell'ambito di applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE è corroborata dalla genesi e dal contesto dell'integrazione di tale disposizione all'interno del Trattato. Difatti, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE è stato introdotto per sottolineare il dovere dello Stato membro di garantire una tutela giurisdizionale effettiva quando tale tutela non può essere offerta direttamente

<sup>6</sup> Punto 45.

<sup>7</sup> V., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 29); *Indipendenza della Corte suprema*, punto 50, e del 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz (Regime disciplinare dei giudici)* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 33).

<sup>8</sup> V., in tal senso, sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 52; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)* (C-192/18, EU:C:2019:924, punto 102); sentenza AK, punto 75, e sentenza del 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz (Regime disciplinare dei giudici)* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 36).

<sup>9</sup> V., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 40); *Indipendenza della Corte suprema*, punto 51; AK, punto 83, e sentenza del 26 marzo 2020, *Miasto Łowicz (Regime disciplinare dei giudici)* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 34).

dalla Corte<sup>10</sup>, poiché l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto<sup>11</sup>. In assenza, quindi, di effettive garanzie dell'indipendenza dei giudici, verrebbe pertanto compromesso il principio dell'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione<sup>12</sup>. Si potrebbe infine osservare che tale principio, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della CEDU e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta<sup>13</sup>.

41. In tali circostanze, poiché la procedura di nomina di cui trattasi nella presente causa si applica a tutti i giudici maltesi, si può supporre che alcuni di essi, se non tutti, saranno necessariamente chiamati a pronunciarsi su questioni relative all'interpretazione o all'applicazione del diritto dell'Unione. Ciò è quindi di per sé sufficiente per far sì che tali giudici, nominati secondo il procedimento previsto dalla Costituzione, debbano godere di un sufficiente livello di indipendenza per conformarsi ai requisiti dell'articolo 19 TUE.

## 2. Sull'applicabilità dell'articolo 47 della Carta

42. Ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta, «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo». Dalla sentenza del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373) consegue che l'applicabilità di tale articolo è subordinata all'asserita violazione di un diritto o di una libertà garantiti dal diritto dell'Unione<sup>14</sup>.

43. Tuttavia, è necessario constatare che la ricorrente non lamenta alcuna violazione del proprio diritto a un ricorso effettivo, né contesta l'indipendenza del giudice del rinvio nell'ambito della sua azione giudiziale, né tantomeno si fonda su uno specifico diritto garantito dal diritto dell'Unione. In tali circostanze, non ritengo pertanto che l'articolo 47 della Carta sia applicabile in quanto tale nel procedimento principale.

44. Inoltre, concordo con l'opinione recentemente espressa dall'avvocato generale Bobek, secondo cui è lecito effettuare un «controllo astratto di costituzionalità» di una norma nazionale alla luce dell'articolo 47 della Carta laddove tale norma sia stata adottata nel contesto dell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta<sup>15</sup>. Tuttavia, poiché la procedura di nomina dei giudici nazionali fa parte dell'organizzazione del sistema giudiziario, rientra, come precedentemente chiarito, nella competenza degli Stati membri. In tali circostanze, la procedura di nomina dei giudici a Malta non soddisfa la condizione della «attuazione» del diritto dell'Unione come prevista all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, sebbene, come ho già chiarito, ciò non sia richiesto ai fini dell'applicabilità dell'articolo 19 TUE<sup>16</sup>.

10 V., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. / Parlamento e Consiglio* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 100 e 101). V., altresì, *Krajeswki, M., e Ziolkowski, M., «EU judicial independence decentralized: A.K.»*, *Common Market Law Review*, vol. 57, 2020, pagg. da 1107 a 1138, in particolare pag. 1121.

11 V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 36). V., altresì, *Badet, L., «À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit»*, *Cahiers de droit européen*, 2020, pagg. da 57 a 106, in particolare pagg. 75 e 76.

12 V., in tal senso, *Pauliat, H., «Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne»*, *La Semaine Juridique – Édition générale*, numéro 29, 2019, pagg. da 1424 a 1428, in particolare pag. 1427.

13 V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 35).

14 V., in tal senso, punti da 44 a 52 rispetto alla posizione sviluppata dall'avvocato generale Wathelet ai paragrafi da 51 a 67 delle sue conclusioni in tale causa (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2). Ciò è stato, di recente, chiaramente confermato dalla Corte nella sentenza del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 55).

15 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.* (C-83/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafi da 198 a 202, in particolare paragrafo 201).

16 V. paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

45. Ciononostante, poiché l'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione *corrisponde* al diritto di cui all'articolo 47 della Carta<sup>17</sup>, ne consegue che gli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE sono, pertanto, «riflessi», in tale misura, nel diritto soggettivo riconosciuto dall'articolo 47 della Carta<sup>18</sup>.

46. Pertanto, concordo pienamente con l'affermazione dell'avvocato generale Tanchev, nelle sue conclusioni nelle cause riunite A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551), che «esiste una “*passerella costituzionale*” tra tali due disposizioni e la giurisprudenza vertente sulle medesime inevitabilmente si interseca»<sup>19</sup>. Inoltre, la Corte stessa ha già stabilito che «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, *segnatamente ai sensi dell'articolo 47 della Carta*, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>20</sup>.

47. In tale contesto, ritengo che, sebbene l'articolo 47 della Carta non sia, in quanto tale, applicabile nel procedimento principale, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE deve tuttavia essere interpretato *alla luce* dell'articolo 47 della Carta e della relativa giurisprudenza.

### 3. Conclusioni sulla prima questione pregiudiziale

48. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, concludo che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, è applicabile quando un giudice nazionale esamina la validità di una procedura di nomina dei giudici come quella prevista dalla Costituzione maltese.

### C. Sulla seconda questione pregiudiziale

49. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 19 TUE, letto, ove necessario, alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in virtù della quale il potere esecutivo, nella fattispecie il Primo Ministro, dispone di un potere discrezionale e decisivo nel processo di nomina dei membri della magistratura. Questa è la questione fondamentale sollevata dal presente rinvio pregiudiziale.

17 V., in tal senso, sentenze del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, punto 44); del 26 luglio 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, punto 30); del 27 settembre 2017, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, punto 58), e del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 47).

18 V., in tal senso, Hofmann, H. Ch., «Article 47 – Specific Provisions (Meaning)», in Peers, S., Herve, T., Kenner, J. e Ward, A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, pagg. da 1197 a 1275, in particolare n. 47.50.

19 Paragrafo 85. V., altresì, García-Valdecasas Dorrego, M.-J., «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP)», *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 72, 2019, pagg. da 75 a 96, in particolare pag. 86.

20 Sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 54; il corsivo è mio. V., altresì, quale esempio dell'uso dell'articolo 47 della Carta per interpretare l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punti 40 e 41), e del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 53 in combinato disposto con i punti 50 e 52).

*1. Osservazioni generali sulle conseguenze dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, dell'articolo 47 della Carta e dell'articolo 6 della CEDU sulle procedure di nomina dei giudici*

50. Come risulta dalla giurisprudenza richiamata nella mia analisi relativa alla prima questione posta dal giudice del rinvio, se un giudice può statuire su questioni relative all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione, lo Stato membro interessato deve garantire che i propri giudici godano di sufficienti garanzie in relazione all'indipendenza e soddisfino i requisiti essenziali della tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE<sup>21</sup>.

51. Inoltre, poiché l'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione corrisponde al diritto a un ricorso effettivo di cui all'articolo 47 della Carta<sup>22</sup>, occorre rilevare che l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta afferma che, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU.

52. Come risulta chiaramente dalle Spiegazioni relative all'articolo 47 della Carta, le quali, ai sensi dell'articolo 6 TUE, paragrafo 1, terzo comma, e dell'articolo 52, paragrafo 7 della Carta, devono essere tenute nel debito conto per l'interpretazione della stessa, i commi primo e secondo dell'articolo 47 della Carta corrispondono all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU.

53. A tal riguardo, dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che l'introduzione dell'espressione «costituito per legge» nell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, della CEDU mira a evitare che l'organizzazione del sistema giudiziario sia lasciata alla discrezione illimitata dell'esecutivo e a fare in modo che l'istituzione di un sistema giudiziario e la nomina dei giudici siano disciplinate da una adeguata legislazione. Non vi è dubbio, quindi, che il diritto di essere giudicato da un tribunale «costituito per legge», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, comprenda, per sua stessa natura, aspetti del processo di nomina dei giudici<sup>23</sup>. Nella pratica, tuttavia, i vincoli imposti in tal senso dalla legislazione nazionale tendono a essere limitati e riguardano questioni quali l'ammissibilità alla nomina, la promozione all'interno del sistema giudiziario e i limiti di età.

54. Occorre altresì rilevare che, sebbene il principio di separazione del potere esecutivo e del potere giudiziario tenda ad acquisire importanza crescente nella sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo sostiene che né l'articolo 6 né altre disposizioni della CEDU impongono agli Stati un determinato modello costituzionale, che disciplini in un modo o nell'altro le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali. L'articolo 6 della CEDU non obbliga neppure tali Stati a conformarsi all'una o all'altra nozione costituzionale teorica riguardante i limiti ammissibili a un'interazione del genere<sup>24</sup>. A tal proposito, mentre un gran numero di Stati membri dispone di un Consiglio della magistratura – definito come un organo indipendente, costituito in base alla legge o alla costituzione nazionale, volto

21 V., in tal senso, Badet, L., «À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit», *Cahiers de droit européen*, 2020, pagg. da 57 a 106, in particolare pagg. 63, 64 e 72; Bonelli, M., e Claes, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary», *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, pagg. da 622 a 643, in particolare pag. 635.

22 V., in tal senso, la giurisprudenza citata alla nota a piè pagina 17.

23 V., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione* (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punti 73 e 74 e giurisprudenza della Corte EDU citata).

24 V., in tal senso, sentenza AK, punto 130 e la giurisprudenza della Corte EDU citata. V., per una ulteriore recente applicazione del presente principio, Corte EDU, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144, e Corte EDU, 1° dicembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 215.

a garantire l'indipendenza della magistratura e del singolo giudice e quindi a promuovere l'efficace funzionamento del sistema giudiziario<sup>25</sup> –, oppure, come nel caso di Malta e di altri paesi, di un Comitato per le nomine in magistratura<sup>26</sup>, occorre riconoscere che la loro composizione e le loro competenze variano notevolmente<sup>27</sup>.

55. Occorre rilevare, tuttavia, che il semplice fatto che i giudici siano nominati da un membro dell'esecutivo non è idoneo, *di per sé*, a creare una dipendenza di questi ultimi nei suoi confronti, né a generare dubbi quanto alla loro imparzialità, se – ed ecco la condizione cruciale – *una volta nominati*, gli stessi non sono soggetti ad alcuna pressione e non ricevono istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni<sup>28</sup>. Sussiste, tuttavia, un'eccezione. Come riconosciuto dalla Corte nella sua sentenza del 26 marzo 2020, Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232) l'articolo 19 TUE entra in gioco qualora un determinato giudice sia stato invalidamente nominato e qualora tale irregolarità sia stata di una gravità tale da generare un rischio reale che, secondo le parole della Corte, l'esecutivo possa in tal modo mettere in pericolo l'integrità del processo di nomina<sup>29</sup>. Ne consegue, a sua volta, che deve esistere un meccanismo in base al quale una nomina *illecita* di un giudice – in particolare, quando il giudice in questione non poteva essere legalmente nominato – possa essere annullata giudizialmente.

56. È tuttavia possibile affermare che, fatta eccezione per il caso particolare e inconsueto di giudici invalidamente nominati, descritto nella sentenza Simpson, l'articolo 19, paragrafo 1, TUE guarda *essenzialmente* avanti, in quanto riguarda la tutela dell'indipendenza dei giudici successivamente alla loro nomina.

57. A tal proposito, sarebbe inutile negare che la politica abbia svolto un ruolo – talvolta anche determinante – nella nomina dei giudici in numerosi sistemi giuridici, compresi quelli di vari Stati membri. È sufficiente qui riferirsi all'esperienza di due delle più importanti e influenti corti del mondo – vale a dire la Corte suprema degli Stati Uniti e la Corte costituzionale tedesca – in cui quasi tutti i membri sono stati pubblicamente associati a determinati partiti politici e tradizioni politiche<sup>30</sup>. I politici e gli ex politici possono anche essere membri d'ufficio delle corti costituzionali degli Stati membri (come in Francia<sup>31</sup>) o in virtù della legge che le disciplina (come nel caso della Corte

25 Definizione di «consigli superiori della magistratura» enunciata al punto 26 della raccomandazione CM/Rec(2010)12 («Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità») adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 («Raccomandazione CM/Rec(2010)12»).

26 V., in generale, Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublino, 2016.

27 V. altresì, in tal senso, Bobek, M., e Kosař, D., «Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe», *German Law Journal*, vol. 19, n. 7, 2020, pagg. da 1257 a 1292, in particolare pagg. 1267 e 1268.

28 V., in tal senso, sentenza AK, punto 133. V., altresì, sulla stessa linea ma in relazione al ruolo svolto dalle autorità legislative nel processo di nomina di un giudice, sentenza del 9 luglio 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punto 54).

29 V., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 75).

30 Ciò si è verificato anche in talune altri sistemi legali/giuridiziari. V., ad esempio, Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublino, 2016, pagg. da 107 a 110. Nelle generazioni precedenti, i partiti politici svolgevano un ruolo molto importante nel sistema britannico delle nomine in magistratura. Così, scrivendo al suo Lord Chancellor Halsbury nel settembre 1897, l'allora Primo Ministro britannico (il conte di Salisbury) parlava con franchezza della «legge non scritta del nostro sistema partitico (...) in cui le richieste del partito dovrebbero sempre pesare molto sulla disposizione delle più alte cariche giudiziarie (...) Probabilmente non si tratta di un sistema ideale – un giorno, senza dubbio, [i giudici delle corti superiori] saranno nominati attraverso un esame competitivo sulle raccolte di diritto, ma questo è, ad oggi, il nostro sistema (...)» (traduzione libera) (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964, pag. 52).

31 Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, della Costituzione francese, gli ex presidenti della Repubblica sono membri a vita del Conseil constitutionnel (Corte costituzionale).

costituzionale belga<sup>32</sup>), o perché sono eletti dai membri del Parlamento (come accade, ad esempio, in Germania<sup>33</sup> o, in parte, in Italia<sup>34</sup>), oppure spesso sono in modo tradizionale semplicemente nominati giudici di tali corti. Eppure non ci sono dubbi quanto al fatto che tutte queste corti si siano dimostrate fermamente indipendenti rispetto agli altri rami del governo.

## 2. Sentenze *Indipendenza della Corte suprema e AK*

58. Ciò porta direttamente a interrogarsi su cosa implichi la nozione di indipendenza dei giudici. È oramai fermamente stabilito che detto requisito di indipendenza implica due aspetti. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni. Il secondo aspetto, di carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica<sup>35</sup>.

59. Sebbene la questione dell'imparzialità dei giudici non sia direttamente in discussione nel caso di specie, si tratta tuttavia di una nozione strettamente connessa a quella dell'indipendenza istituzionale. La problematica dell'indipendenza istituzionale è stata costantemente esaminata, in una serie di decisioni della Corte EDU, sin dalla storica sentenza del 28 giugno 1984, *Campbell e Fell c. Regno Unito* (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), e, più recentemente, dalla Corte in una serie di pronunce fondamentali, a cominciare, probabilmente, dalla sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Poiché gran parte di tale giurisprudenza è consolidata e riassunta nelle sentenze *Indipendenza della Corte suprema e AK*, può essere qui sufficiente esaminare semplicemente la nozione di indipendenza discussa dalla Corte in tali due sentenze. Propongo di iniziare da un'analisi della sentenza *AK*.

61. Nella sentenza *AK*, la Corte ha chiarito che:

«123 Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti [sentenze del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66 e giurisprudenza ivi citata, e *Indipendenza della Corte suprema*, punto 74].

32 Ai sensi dell'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della legge speciale del 6 gennaio 1989 sulla Corte costituzionale, la metà dei giudici deve, per essere nominata alla Corte costituzionale, essere stata membro del Senato, della Camera dei Deputati o di un Parlamento di una Comunità o di una Regione per almeno cinque anni.

33 Ai sensi dell'articolo 94 della Grundgesetz (Legge fondamentale), metà dei membri della Corte costituzionale federale sono eletti dal Bundestag e metà dal Bundesrat. Essi non possono essere membri del Bundestag, del Bundesrat, del governo federale o di nessuno dei corrispondenti organismi di un Land.

34 Ai sensi dell'articolo 135 della Costituzione italiana, la Corte costituzionale è composta di quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

35 V., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, punti da 49 a 52) e sentenza *AK*, punti 121 e 122, e giurisprudenza citata.

124 Del resto, conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza dei giudici dai poteri legislativo ed esecutivo deve essere garantita (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punto 35).

125 A tal riguardo, è necessario che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterni che possano a mettere a repentaglio la loro indipendenza. Le regole menzionate al punto 123 della presente sentenza devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati [v., in tal senso, sentenza Indipendenza della Corte suprema, punto 112 e giurisprudenza ivi citata].

(...)

127 Secondo costante giurisprudenza [della Corte europea dei diritti dell'uomo], al fine di determinare se un organo giurisdizionale possa essere considerato "indipendente" ai sensi del suddetto articolo 6, paragrafo 1, occorre fare riferimento, segnatamente, alle modalità di nomina e alla durata del mandato dei suoi membri, all'esistenza di garanzie contro il rischio di pressioni esterne e al fatto se l'organo di cui trattasi appaia indipendente (Corte EDU, 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 e giurisprudenza ivi citata), con la precisazione, a quest'ultimo riguardo, che viene in rilievo la fiducia stessa che ogni giudice deve ispirare ai singoli in una società democratica (v., in tal senso, Corte EDU, 21 giugno 2011, Fruni c. Slovacchia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

(...)

129 Come ripetutamente sottolineato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, tali nozioni di indipendenza e di imparzialità oggettiva sono strettamente connesse, il che la induce generalmente a esaminarle congiuntamente (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 e giurisprudenza ivi citata, nonché 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 e giurisprudenza ivi citata). Ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per pronunciarsi sull'esistenza di motivi di temere che tali requisiti di indipendenza o di imparzialità oggettiva non siano soddisfatti in una determinata causa, il punto di vista di una parte va preso in considerazione, ma non riveste un ruolo decisivo. L'elemento determinante consiste nello stabilire se i timori di cui trattasi possano essere considerati oggettivamente giustificati (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 193 e giurisprudenza ivi citata, e 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147 e 152 e giurisprudenza ivi citata)».

62. Nella medesima sentenza, la Corte ha altresì dichiarato che il fatto che alcuni giudici «siano nominati dal presidente della Repubblica non è idoneo a creare una dipendenza di questi ultimi nei suoi confronti, né a generare dubbi quanto alla loro imparzialità, se, una volta nominati, gli interessati non sono soggetti ad alcuna pressione e non ricevono istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni»<sup>36</sup>. La Corte, tuttavia, ha proseguito ammonendo che restava «(...) necessario garantire che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati

<sup>36</sup> Punto 133.

rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti, una volta avvenuta la nomina degli interessati»<sup>37</sup>. A tal fine, occorre, in particolare, che dette condizioni e modalità siano concepite in modo da garantire che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterni che possano a mettere a repentaglio la loro indipendenza<sup>38</sup>.

63. La Corte ha poi osservato che l'esistenza di un Consiglio della magistratura (noto come KRS) che consigliava il presidente polacco in merito all'idoneità di specifici candidati per le cariche giudiziarie, contribuiva a rendere il processo più obiettivo e trasparente, a condizione, tuttavia, «che detto organo sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità alla quale è chiamato a presentare una tale proposta di nomina [v., per analogia, sentenza Indipendenza della Corte suprema, punto 116]»<sup>39</sup>. La Corte ha concluso facendo riferimento ai criteri in base ai quali il giudice del rinvio poteva, esso stesso, valutare l'indipendenza del KRS.

64. Un orientamento simile è stato espresso dalla Corte nella sentenza Indipendenza della Corte suprema. È tuttavia necessario esaminare lo scenario in cui si colloca tale causa, in modo da far comprendere correttamente il contesto e l'importanza delle osservazioni successivamente formulate dalla Corte nella sentenza AK riguardo alla necessità che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni.

65. La causa Indipendenza della Corte suprema traeva origine da una procedura di infrazione avviata dalla Commissione, in cui quest'ultima sosteneva che talune disposizioni di una legge polacca, che consentivano al presidente della Repubblica polacca di decidere se un determinato giudice dovesse restare in carica oltre la normale età pensionabile, violavano le garanzie d'indipendenza dei giudici. La Corte ha sottolineato che, sebbene le decisioni relative all'età pensionabile dei giudici rientrassero nella competenza degli Stati membri, qualora questi ultimi avessero optato per un siffatto meccanismo, essi erano tenuti a garantire che l'indipendenza dei giudici non ne risultasse compromessa.

66. La Corte ha poi aggiunto che la circostanza che «il presidente della Repubblica sia investito del potere di decidere o meno di concedere tale eventuale proroga non è di per sé sufficiente a far ravvisare l'esistenza di un pregiudizio a detto principio. Tuttavia, occorre garantire che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione di simili decisioni siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti»<sup>40</sup>.

67. La Corte, di seguito, ha stabilito che la nuova normativa relativa alla Corte suprema polacca non era conforme a tali requisiti, in quanto la decisione di concedere una proroga siffatta «è ormai subordinata a una decisione del presidente della Repubblica che ha carattere discrezionale, poiché la sua adozione non è delimitata, in quanto tale, da alcun criterio oggettivo e verificabile, e non deve essere motivata. Inoltre, una decisione del genere non può essere oggetto di un ricorso giurisdizionale»<sup>41</sup>.

37 Punto 134.

38 V., in tal senso, punto 135 che fa riferimento al punto 125 precedentemente citato.

39 Punto 138.

40 Punto 111.

41 Punto 114.

68. Sebbene la Corte abbia riconosciuto che il Consiglio nazionale della magistratura polacco fosse chiamato a fornire un parere al presidente della Repubblica prima che quest'ultimo adottasse la propria decisione – il che contribuiva certamente a rendere tale processo più obiettivo – rimaneva il fatto che la legge non prevedeva alcun meccanismo che imponesse che i pareri di tale organo dovessero essere emessi «sulla base di criteri al tempo stesso obiettivi e pertinenti e [essere] debitamente motivati, così da essere idoneo a guidare in modo obiettivo detta autorità nell'adozione della sua decisione»<sup>42</sup>.

69. La Corte ha proseguito concludendo che la natura di tale potere discrezionale, conferito al presidente polacco, di estendere l'età pensionabile di determinati giudici era «idone[o] a suscitare legittimi dubbi, segnatamente nei singoli, quanto all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi che possono trovarsi contrapposti dinanzi ad essi»<sup>43</sup>.

### *3. Sulle conclusioni da trarre dalle sentenze AK e Indipendenza della Corte suprema*

70. Quali conclusioni è possibile trarre da queste due importanti decisioni? Dalla sentenza AK (e dal precedente filone giurisprudenziale) risulta che né il diritto dell'Unione né, del resto, la CEDU impongono una forma fissata a priori di garanzie istituzionali intese a garantire l'indipendenza dei giudici. Ciò che è importante, tuttavia, è che, da un lato, i giudici devono essere liberi da qualsiasi rapporto di subordinazione o di controllo gerarchico da parte del potere esecutivo o del potere legislativo e, dall'altro, che i giudici devono godere di garanzie effettive intese a sottrarli a siffatte pressioni esterne.

71. In tali circostanze, la procedura di nomina in questione potrebbe essere contraria all'articolo 19, paragrafo 1, TUE soltanto se uno di detti aspetti del procedimento di nomina dei giudici dovesse presentare un vizio di natura e gravità tali da creare un rischio concreto che altri rami del potere – in particolare l'esecutivo – possano esercitare un potere discrezionale indebito attraverso una nomina contraria alla legge, mettendo così in pericolo l'integrità del risultato al quale ha condotto il processo di nomina (e suscitando quindi, a sua volta, un dubbio legittimo nei singoli quanto all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici interessati)<sup>44</sup>.

72. Occorre altresì tenere presente che, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte e della Corte EDU, le garanzie d'indipendenza e d'imparzialità dei giudici degli Stati membri richiedono regole non solo sulla nomina dei loro membri, ma anche attinenti, in particolare, alla composizione dell'organo, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che le parti possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti<sup>45</sup>. Invero, tali criteri sono altrettanto importanti quanto la procedura di nomina

<sup>42</sup> Punto 116.

<sup>43</sup> Punto 118.

<sup>44</sup> V., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione* (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 75).

<sup>45</sup> V., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66); sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 74; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)* (C-192/18, EU:C:2019:924, punto 111); sentenza AK, punto 123; sentenze del 21 gennaio 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, punto 63); del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione* (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 71), e del 9 luglio 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, punto 52). Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte EDU, v. Corte EDU, 18 ottobre 2018, *Thiam c. Francia*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 59, e 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 160.

stessa, giacché «il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto»<sup>46</sup>.

73. Tutto ciò significa che i giudici devono godere di autonomia finanziaria rispetto al potere esecutivo e al potere legislativo, cosicché, ad esempio, le loro retribuzioni siano adeguate alla natura delle loro funzioni giurisdizionali. Ciò significa, inoltre, che tali retribuzioni non devono essere ridotte (se non dalla tassazione generalmente applicabile) nel corso del loro mandato. È tuttavia possibile per uno Stato membro ridurre le retribuzioni dei giudici come parte di una misura emergenziale di riduzione dei costi, a condizione che tali riduzioni si applichino generalmente a tutto il servizio pubblico, siano proporzionate e i livelli retributivi originari siano ripristinati una volta superata la crisi di bilancio giustificante tale misura<sup>47</sup>.

74. Ancora più significativamente, una caratteristica essenziale dell'indipendenza dei giudici è che gli stessi godano di sufficienti garanzie d'inamovibilità, salvo in casi debitamente giustificati<sup>48</sup>. Anche la decisione di rimuovere un giudice – sia essa presa dal solo esecutivo o seguendo una procedura di destituzione dinanzi al legislatore – deve, in linea di principio, poter essere assoggettata al controllo giurisdizionale. Le garanzie di indipendenza dei giudici, altrimenti, corrisponderebbero a ben poco se l'esecutivo o il legislatore potessero nascondersi dietro un silenzio imperscrutabile e invocare la non impugnabilità di qualsiasi decisione di revoca di un giudice, in quanto in tal caso sarebbe possibile la rimozione di un giudice per ragioni diverse da una giusta causa<sup>49</sup>.

75. Infine, il requisito dell'indipendenza richiede inoltre che il regime disciplinare di coloro che hanno una funzione giurisdizionale presenti le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di un suo uso come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie. A tal riguardo, l'emanazione di norme che definiscono, segnatamente, sia i comportamenti che integrano illeciti disciplinari sia le sanzioni concretamente applicabili, che prevedono l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscono la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari costituisce un insieme di garanzie essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario<sup>50</sup>.

76. Una rassegna delle procedure di nomina dei giudici attualmente in vigore negli Stati membri rivela una diversità di approcci e di sistemi di nomina. Come già precisato, né nell'articolo 19 TUE, né nell'articolo 47 della Carta (e neppure nell'articolo 6 della CEDU) è presente alcunché che miri a imporre un'uniformità al riguardo. Una cosa però è chiara: i giudici sono nominati e non eletti. Ciò significa che, in un'Unione fondata sui valori della democrazia e dello Stato di diritto in virtù dell'articolo 2 TUE, i giudici non sono – e non possono essere resi – democraticamente responsabili né possono vedersi attribuito alcun ruolo nella elaborazione della politica.

46 Sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 48). V. altresì, in tal senso, sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 58; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)* (C-192/18, EU:C:2019:924, punto 106); sentenza AK, punto 120, e sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson e HG/Consiglio e Commissione* (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 71).

47 V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punti da 45 a 51).

48 V., in tal senso, sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 76; e sentenza del 21 gennaio 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punti da 58 a 60).

49 V., per analogia, sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, punto 114; Corte EDU, 23 giugno 2016, *Baka c. Ungheria*, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 121, e Corte EDU, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ da 212 a 214.

50 V., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 67).

77. Tutto ciò ha, a sua volta, implicazioni sull'indipendenza dei giudici. Le garanzie istituzionali a cui ho fatto cenno mirano, pertanto, a garantire che i giudici diano prova dell'indipendenza necessaria nei confronti dell'esecutivo e del legislatore, non solo a parole, ma anche nei fatti. Tuttavia, ancor più delle garanzie istituzionali necessarie, forse la caratteristica più cruciale dell'indipendenza dei giudici è, allo stesso tempo, anche la più sfuggente. Poiché i giudici non hanno alcun mandato democratico, per tale ragione è loro compito dimostrare la loro indipendenza rispetto alle proprie preferenze puramente personali riguardo alle politiche e alle convinzioni politiche soggettive e, così facendo, rimanere fedeli al loro impegno solenne di applicare la legge richiamandosi ai principi giuridici consolidati, senza remore e in maniera imparziale.

*4. Sull'importanza relativa di un organo indipendente nella procedura di nomina dei giudici e sulle garanzie esistenti nella Costituzione di Malta*

78. È vero che, come riconosciuto dalla sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, l'esistenza di organi indipendenti come un Consiglio nazionale della magistratura o un Comitato per le nomine in magistratura può contribuire a garantire che la procedura di nomina dei giudici (o, come in quel caso, la proroga del mandato di un giudice specifico) sia oggettiva e trasparente. In quanto tale, l'esistenza di siffatti organi può pertanto essere di per sé molto auspicabile. Tuttavia, emerge chiaramente dalla sentenza *AK* che la loro esistenza non costituisce l'essenza dell'indipendenza dei giudici richiesta dal combinato disposto dell'articolo 19 TUE e dell'articolo 47 della Carta. Lo affermo anche se, nella sentenza *Indipendenza della Corte suprema*, la Corte ha parlato di garantire che «i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione di (...) decisioni [di nomina] siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi»<sup>51</sup> in merito all'indipendenza dei giudici specifici interessati. Come appena visto, tuttavia, tali commenti sono stati fatti riguardo ad una nomina che *prorogava* il mandato della funzione giurisdizionale e *non* riguardo all'effettiva nomina di un giudice in quanto tale. Si deve, pertanto, ribadire che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE guarda essenzialmente avanti, in quanto è volto a garantire che i giudici, una volta nominati, godano di sufficienti garanzie di indipendenza.

79. Nel giungere a tale conclusione non ho tralasciato la circostanza che, nella sentenza *AK*, tali parole sono state ripetute dalla Corte<sup>52</sup> nel contesto generale delle nomine dei giudici. Non ritengo, tuttavia, che la Corte abbia inteso, in tal modo, senz'altro suggerire che, ad esempio, il mero fatto che una persona, che abbia avuto in precedenza stretti legami con un particolare partito o tradizione politica, venga successivamente nominata giudice sia *di per sé* sufficiente per dubitare dell'indipendenza di tale giudice ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE a seguito della sua nomina a tale funzione. A tal riguardo, non sono del tutto convinto che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE guardi indietro, per così dire, alla posizione esistente *prima* della nomina del giudice in questione.

80. Né tantomeno ho tralasciato la circostanza che la Corte EDU ha recentemente constatato una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU in un caso che metteva in discussione la legittimità di un procedimento di nomina dei giudici<sup>53</sup>. È tuttavia importante sottolineare che tale constatazione non era dovuta al fatto che il Ministro della Giustizia non aveva nominato i candidati proposti dal competente Comitato indipendente di esperti – ciò che era consentito dal diritto interno – ma piuttosto perché non aveva sufficientemente giustificato la sua decisione di discostarsi dal parere di tale Comitato, avendo omissso di effettuare un esame indipendente delle circostanze rilevanti dei candidati a tali posizioni giudiziarie e non avendo fornito ragioni adeguate per il fatto di essersi discostato dalla

<sup>51</sup> Punto 111.

<sup>52</sup> V., in tal senso, sentenza *A.K.*, punto 134.

<sup>53</sup> V. Corte EDU, 1° dicembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda* CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

raccomandazione del Comitato di esperti, circostanza che, come aveva già dichiarato la Corte suprema islandese, costituiva una violazione del diritto nazionale islandese. Ciò rappresentava, secondo la Corte EDU, gravi irregolarità che minavano l'essenza del diritto ad un «tribunale (...) costituito per legge»<sup>54</sup>.

81. Le considerazioni cruciali restano, tuttavia, se, oggettivamente considerato, un giudice nazionale goda di sufficienti garanzie di indipendenza istituzionale e d'inaMOVibilità cosicché – come osservato dalla Corte nella sentenza AK – può esercitare le proprie funzioni in modo del tutto autonomo e libero da qualsiasi subordinazione o controllo da parte dell'esecutivo o del legislatore.

82. Pur se la valutazione di tali elementi rientra, in definitiva, nella competenza del giudice del rinvio, alla luce delle disposizioni degli articoli 97 e 100 della Costituzione sembrerebbe che i giudici godano effettivamente di importanti garanzie d'inaMOVibilità dall'incarico, eccetto in caso di incapacità o di gravi mancanze. Per quanto riguarda la garanzia d'inaMOVibilità dalle funzioni dei giudici e dei magistrati a Malta, la Costituzione prevede che essi cessano dal servizio al raggiungimento dei 65 anni di età e non possono essere rimossi prima di tale età, tranne che dal presidente della Repubblica su mozione della Camera dei Deputati, sostenuta dai voti di non meno di due terzi di tutti i membri della stessa e basata sulla comprovata incapacità di esercitare le funzioni (a causa di malattia fisica o mentale, o per altre ragioni) o su una grave mancanza comprovata<sup>55</sup>.

83. Inoltre, il regime disciplinare applicabile in virtù della Costituzione sembra offrire le necessarie garanzie per evitare qualsiasi rischio che tale regime sia utilizzato come strumento di controllo politico del contenuto delle decisioni giurisdizionali. L'organo esclusivamente competente per esercitare il potere disciplinare su giudici e magistrati è infatti un sottocomitato della Commissione per l'amministrazione della giustizia composto da tre membri della magistratura, eletti tra giudici e magistrati, che agiscono in base al proprio giudizio individuale e non sono soggetti alla direzione o al controllo di altre persone o autorità<sup>56</sup>. Inoltre, l'articolo 101B della Costituzione prevede una procedura che garantisce al giudice o al magistrato contro il quale è promosso il procedimento la possibilità di presentare osservazioni e di essere ascoltato in udienza, con l'assistenza di un avvocato o di un procuratore legale. La medesima disposizione definisce anche i fatti che costituiscono illeciti disciplinari, facendo riferimento al Codice etico dei membri della magistratura e alle sanzioni effettivamente applicabili.

84. È vero che, a differenza delle Costituzioni di alcuni altri Stati membri<sup>57</sup>, la Costituzione maltese non contiene una espressa dichiarazione secondo cui i giudici sono indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni. Tuttavia, il giudice del rinvio potrebbe considerare che ciò sia sostanzialmente implicito nel tenore letterale dell'articolo 97 della Costituzione maltese. In ogni caso, l'assenza di una siffatta garanzia espressa non è di per sé decisiva laddove, come parrebbe essere, i giudici maltesi godano comunque di ulteriori robuste garanzie istituzionali e costituzionali volte a promuovere l'indipendenza dei giudici.

85. Lo stesso vale per quanto riguarda l'autonomia finanziaria. Secondo il governo maltese, i giudici e i magistrati di Malta percepiscono una retribuzione pari alla fascia retributiva più elevata nella funzione pubblica maltese, cosicché l'autonomia finanziaria dei giudici maltesi non sarebbe in alcun modo minacciata. Nulla, inoltre, suggerisce che tali retribuzioni siano state o possano essere ridotte in un modo che minerebbe l'indipendenza dei giudici.

54 Corte EDU, 1° dicembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 254 e da 263 a 267. A fini di completezza, occorre rilevare che la Corte EDU ha altresì constatato che il Parlamento aveva violato le regole di voto applicabili per quanto riguarda la procedura di nomina di cui trattasi (v. § 271).

55 V. articolo 97, paragrafi 1 e 2, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni superiori, nonché articolo 100, paragrafi 3 e 4, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni inferiori.

56 V. articolo 101B, paragrafi 1 e 15, della Costituzione.

57 V. ad esempio, articolo 97, paragrafo 1, della legge fondamentale tedesca del 1949, articolo 104, primo comma, della Costituzione italiana, articolo 203 della Costituzione portoghese e articolo 35.4.1 della Costituzione irlandese del 1937.

## 5. Osservazioni finali sul parere n. 940/2018 della Commissione di Venezia

86. Prima di concludere sulla seconda questione sollevata dal giudice del rinvio, occorre esaminare l'incidenza del parere n. 940/2018 della Commissione di Venezia sulla presente causa. Una parte essenziale delle affermazioni della ricorrente si basa, infatti, sulle raccomandazioni contenute in tale parere.

87. In primo luogo, essa invoca il parere n. 940/2018 della Commissione di Venezia a sostegno del suo procedimento volto a ottenere la declaratoria d'invalidità, alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, della controversa procedura di nomina dei giudici. In tale parere la Commissione di Venezia ha rilevato che le modifiche costituzionali del 2016, che hanno introdotto il Comitato per le nomine in magistratura, erano un passo nella direzione giusta, ma non riuscivano a garantire l'indipendenza dei giudici e che erano necessarie ulteriori misure<sup>58</sup>.

88. Sebbene un parere della Commissione di Venezia come quello in esame rivesta indubbiamente un valore rilevante nella valutazione della validità di una procedura di nomina dei giudici alla luce delle esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva, esso non può, tuttavia, avere carattere dispositivo rispetto alla questione di legittimità ai fini dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE. Come recentemente osservato dall'avvocato generale Bobek, «[a]i sensi del diritto dell'Unione, tali relazioni costituiscono (...) un'utile fonte di informazione»<sup>59</sup>. In effetti, l'analisi della Commissione di Venezia ha carattere essenzialmente politico, anche se è basata su una raffinata analisi giuridica e politica. Il parere della Commissione di Venezia mira al raggiungimento di un sistema ideale. È tenendo presente detto obiettivo che la Commissione di Venezia ha formulato *raccomandazioni* per migliorare il sistema di nomina dei giudici in vigore a Malta, che riguardano, tra l'altro, la composizione del Comitato per le nomine in magistratura o il carattere vincolante della proposta che esso dovrebbe presentare al Presidente di Malta (anziché al Primo Ministro)<sup>60</sup>.

89. Come osservato da un ex membro della Commissione di Venezia, i parametri di azione determinati dalla Commissione di Venezia devono altresì preservare la libertà di scelta e il margine di discrezionalità dei paesi in questione. Pertanto, i suoi pareri non possono essere espressi sotto forma di regole «o tutto o niente», anche se la flessibilità di alcuni parametri può essere parzialmente corretta da convenzioni internazionali come la CEDU qualora sia in gioco la struttura e l'indipendenza della magistratura<sup>61</sup>. Come ricordato dalla stessa Commissione di Venezia nel suo parere n. 940/2018, non esiste un unico «modello» che possa idealmente rispettare il principio della separazione dei poteri e garantire la piena indipendenza della magistratura<sup>62</sup>.

90. In secondo luogo, in forza della Costituzione del 2016 le proposte del Comitato per le nomine in magistratura non sono vincolanti e sembra che le decisioni di nomina non sarebbero considerate dai giudici maltesi soggette a controllo giurisdizionale. In effetti, a tal riguardo, rilevo che, come confermato in udienza dal rappresentante del governo maltese, a Malta è attualmente esperibile solo il rimedio dell'*actio popularis*. Tuttavia, come osservato da Repubblica nella sua risposta, tale rimedio rappresenta semplicemente un mezzo per contestare la costituzionalità di una *legge* e non si tratta di una procedura in cui può essere esaminata la validità di una nomina giudiziaria *individuale*. Se per caso dovesse porsi la questione che un certo giudice è stato nominato illegittimamente, i giudici maltesi sarebbero certamente tenuti, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, a fornire un rimedio adeguato al fine di garantire che tale nomina possa essere effettivamente impugnata. Poiché finora

<sup>58</sup> Parere n. 940/2018, punto 43.

<sup>59</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, paragrafo 170).

<sup>60</sup> Parere n. 940/2018, paragrafo 44.

<sup>61</sup> V., in tal senso, Bartole, S., «Final remarks: the role of the Venice Commission», *Review of Central and East European Law*, vol. 3, 2000, pagg. da 351 a 363, in particolare pag. 355.

<sup>62</sup> Parere n. 940/2018, paragrafo 30.

non sembra essersi posta alcuna questione di tal sorta dinanzi ai giudici maltesi, non è probabilmente necessario procedere a un ulteriore esame di tale aspetto, quantomeno sino a quando non si porrà una questione del genere. Inoltre, laddove il Primo Ministro dovesse discostarsi dalla proposta del Comitato per le nomine in magistratura, a norma della Costituzione, avrebbe l'obbligo di giustificare la sua scelta mediante una dichiarazione pubblicata in Gazzetta e a rendere una dichiarazione dinanzi alla Camera dei Deputati per spiegare le ragioni per cui si è discostato dalla raccomandazione entro determinato un termine<sup>63</sup>.

91. Inoltre, l'articolo 96A, paragrafo 4, della Costituzione, garantisce che i membri del Comitato per le nomine in magistratura agiscano in base al loro giudizio individuale e non siano soggetti alla direzione o al controllo di altre persone o autorità nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, il Comitato per le nomine in magistratura formula i suoi pareri sulla base di criteri stabiliti all'interno di una decisione resa pubblica, come richiesto dall'articolo 96A, paragrafo 8, della Costituzione<sup>64</sup> e le nomine si basano su criteri oggettivi – quale l'esperienza come avvocato – definiti dalla Costituzione<sup>65</sup>.

92. In definitiva, si potrebbe quindi ritenere che il parere della Commissione di Venezia rifletta raccomandazioni tendenti a un sistema più completo di nomina dei giudici basato sulla trasparenza e sul merito. Sebbene tali raccomandazioni possano essere di per sé auspicabili, la circostanza che il sistema maltese non rispetti pienamente tali canoni non suggerisce, di per sé, che i giudici maltesi non godano, tanto in teoria quanto in pratica, di sufficienti garanzie di indipendenza tali da soddisfare i requisiti di cui all'articolo 19 TUE.

#### *6. Conclusioni sulla seconda questione pregiudiziale*

93. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, concludo che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, non osta a disposizioni costituzionali nazionali in forza delle quali il potere esecutivo o uno dei suoi membri, come il Primo Ministro, svolge un ruolo nel processo di nomina dei membri della magistratura.

94. Sebbene l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, non sia prescrittivo ex ante né per quanto riguarda le particolari condizioni di nomina, né per la natura delle particolari garanzie di cui godono i giudici degli Stati membri, tale norma richiede, tuttavia, come requisito minimo, che tali giudici godano di garanzie d'indipendenza. Ciò che rileva, ai fini dell'articolo 19 TUE, è che i giudici devono essere liberi da qualsiasi rapporto di subordinazione o di controllo gerarchico da parte tanto del potere esecutivo quanto del potere legislativo. I giudici devono godere di autonomia finanziaria rispetto al potere esecutivo e al potere legislativo, cosicché le loro retribuzioni non siano ridotte (se non dalla tassazione generalmente applicabile) nel corso del loro mandato. È inoltre importante che essi godano di una garanzia sufficiente d'inaffidabilità, salvo giusta causa, e il loro regime disciplinare deve comprendere le necessarie garanzie per evitare qualsiasi rischio di uso di tale regime come strumento di controllo politico del contenuto delle decisioni giurisdizionali.

95. Spetta al giudice nazionale verificare se tali garanzie sussistano effettivamente.

<sup>63</sup> V. articolo 96, paragrafo 4, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni superiori, nonché articolo 100, paragrafo 6, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni inferiori.

<sup>64</sup> Ai sensi dell'articolo 96A, paragrafo 8, della Costituzione, il Comitato per le nomine in magistratura «stabilisce le proprie regole di procedura e ha l'obbligo di pubblicare, di concerto con il Ministro della Giustizia, i criteri in base ai quali si svolgono le valutazioni». Tali criteri sono disponibili sul sito Internet del Ministro della Giustizia (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

<sup>65</sup> V. articolo 96, paragrafo 2, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni superiori, nonché articolo 100, paragrafo 2, della Costituzione riguardo ai giudici delle giurisdizioni inferiori.

#### ***D. Sulla terza questione pregiudiziale***

96. Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, nell'ipotesi in cui il potere del Primo Ministro fosse ritenuto non conforme all'articolo 19, paragrafo 1, TUE e all'articolo 47 della Carta, se tale fatto debba essere preso in considerazione ai fini delle future nomine o se debba altresì incidere sulle nomine avutesi in precedenza. Tale questione solleva, in realtà, la problematica della limitazione nel tempo degli effetti della sentenza della Corte nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse concludere, al termine della sua analisi, che la procedura di nomina dei giudici di cui al procedimento principale è contraria all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, come interpretato dalla Corte nell'emananda sentenza.

97. Al riguardo, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, da essa fornita nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa il significato e la portata della norma stessa, nel senso in cui deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata sin dalla data della sua entrata in vigore. Ne consegue che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda d'interpretazione, sempreché, per il resto, sussistano i presupposti per sottoporre al giudice competente una lite relativa all'applicazione di detta norma<sup>66</sup>.

98. Solo in via eccezionale, in applicazione di un principio generale della certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione, la Corte può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata per rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Affinché una tale limitazione possa essere disposta, è necessario che siano soddisfatti due criteri essenziali, ossia la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti<sup>67</sup>.

99. La Corte ha altresì dichiarato che una limitazione nel tempo degli effetti di siffatta interpretazione può essere ammessa solo nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta<sup>68</sup>. A tal riguardo, occorre osservare che nella presente causa viene trattata per la prima volta la questione se una procedura nazionale per la nomina dei giudici sia soggetta all'articolo 19, paragrafo 1, TUE e, in caso di risposta affermativa, in quale misura.

100. Per quanto riguarda la condizione relativa alla buona fede, è possibile porre in risalto tre elementi. In primo luogo, la presente causa potrebbe segnare un'evoluzione nell'interpretazione della portata dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE nei limiti in cui riguarda una procedura di nomina dei giudici, e ciò nel contesto di una giurisprudenza relativamente recente, iniziata con la sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). In secondo luogo, il sistema di nomina in vigore prima della riforma della Costituzione nel 2016 era simile a quello oggetto del procedimento principale, eccezion fatta per il coinvolgimento del Comitato per le nomine in magistratura. Tuttavia, per diventare membro dell'Unione europea, Malta doveva necessariamente rispettare i valori di cui all'articolo 2 TUE<sup>69</sup> e soddisfare i «criteri di Copenaghen» adottati dal Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1993<sup>70</sup>, che implicano – in virtù del criterio politico – un esame rigoroso dello Stato di diritto e una magistratura forte, efficace, indipendente, imparziale e

<sup>66</sup> V., in tal senso, sentenze del 14 aprile 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, punto 53 e giurisprudenza citata); e del 23 aprile 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, punto 54).

<sup>67</sup> V., in tal senso, sentenze del 14 aprile 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, punto 54); e del 23 aprile 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, punto 56).

<sup>68</sup> V., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2007, Meilicke e a. (C-292/04, EU:C:2007:132, punto 36); e del 23 aprile 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, punto 57).

<sup>69</sup> Articolo 49 TUE.

<sup>70</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Copenaghen (21 e 22 giugno 1993).

responsabile<sup>71</sup>. In terzo luogo, sebbene la Commissione europea abbia indicato nella sua relazione per Paese relativa a Malta 2019<sup>72</sup>, con riferimento al parere n. 940/2018 della Commissione di Venezia, che il sistema giudiziario maltese deve affrontare una serie di sfide e che le recenti riforme non hanno ancora pienamente garantito l'indipendenza della magistratura<sup>73</sup>, la stessa non ha ritenuto necessario promuovere nei confronti di Malta un ricorso per infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE<sup>74</sup>.

101. Tali circostanze mi sembrano quindi avere ragionevolmente indotto le autorità maltesi coinvolte a ritenere che la procedura per la nomina dei giudici oggetto di controversia fosse conforme al diritto dell'Unione<sup>75</sup>.

102. Per quanto riguarda il rischio di gravi inconvenienti, occorre rilevare che, in tale situazione, l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte nella presente causa riguarda il diritto a un ricorso effettivo e la regolarità della composizione degli organi giurisdizionali nazionali.

103. In tali circostanze, è evidente che nel caso in cui il giudice del rinvio dovesse concludere, sulla base della sentenza della Corte, che la procedura di nomina dei giudici vigente a Malta è contraria all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, ciò comporterebbe inevitabilmente gravi preoccupazioni quanto alla certezza del diritto, che potrebbero incidere sul funzionamento del sistema giudiziario nel suo complesso. Infatti, tali inconvenienti non solo inciderebbero sulla capacità dei giudici a pronunciarsi sui procedimenti pendenti, ma avrebbero anche, come giustamente rilevato dal governo maltese nelle sue osservazioni scritte, un'incidenza sulla capacità del sistema giudiziario a trattare il problema dell'arretrato del contenzioso a cui Malta fa fronte. Infine, una decisione siffatta inciderebbe sul principio dell'intangibilità del giudicato dei procedimenti trattati in passato dai giudici maltesi. Tuttavia, tale principio dell'intangibilità del giudicato riveste particolare importanza, sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione che negli ordinamenti giuridici nazionali. Infatti, al fine di garantire tanto la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici quanto una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento dei mezzi di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più essere rimesse in discussione<sup>76</sup>.

104. Alla luce delle considerazioni che precedono ritengo, pertanto, che occorra rispondere alla terza questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio nel senso che la procedura di nomina dei giudici non può essere rimessa in discussione invocando l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, a sostegno di contestazioni introdotte prima della data dell'emananda sentenza.

71 V., in tal senso, Lazarova-Déchaux, G., «L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne», *Revue du droit public*, no 3, 2015, pagg. da 729 a 759, in particolare pag. 731 e 737; Bobek, M., e Kosař, D., «Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe», *German Law Journal*, vol. 19, No 7, 2020, pagg. da 1257 a 1292, in particolare pag. 1275. Il requisito delle «istituzioni democratiche e autorità giudiziarie (...) indipendenti» appare chiaramente nella «Agenda 2000 della Commissione – Vol. I: Per un'unione più forte e più ampia» [COM (97) 2000 def.] (pag. 43 della versione in italiano; il corsivo è mio).

72 SWD(2019) 1017 final.

73 V., in tal senso, Titolo 3.4.3. Qualità governance/istituzioni, pag. 40.

74 Rilevo altresì che nel capitolo relativo a Malta della Relazione della Commissione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, la Commissione dichiara che il governo maltese ha presentato una serie di proposte di riforma, relative tra l'altro al sistema di nomina dei giudici e dei magistrati, che hanno contribuito a rafforzare l'indipendenza della magistratura (Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta) [SWD (2020) 317 final, pag. 2].

75 V., in tal senso (sull'impatto dell'assenza del ricorso per infrazione del diritto dell'Unione nella valutazione della buona fede di uno Stato membro), sentenza dell'8 aprile 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punto 73).

76 V., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punto 28); e del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 52 e giurisprudenza citata).

## VI. Conclusioni

105. Di conseguenza, alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dalla Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali [(Prima sezione del Tribunale civile, pronunciatesi come Corte costituzionale, Malta)] come segue:

- 1) L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è applicabile allorché un giudice nazionale esamina la validità di una procedura di nomina dei giudici come quella prevista dalla Costituzione di Malta.
- 2) L'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non osta a disposizioni costituzionali nazionali in forza delle quali il potere esecutivo, o uno dei suoi membri, come il Primo Ministro, svolge un ruolo nel processo di nomina dei membri della magistratura. Sebbene l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, non sia prescrittivo ex ante né per quanto riguarda le particolari condizioni di nomina, né per la natura delle particolari garanzie di cui godono i giudici degli Stati membri, tale norma richiede, tuttavia, come requisito minimo, che tali giudici godano di garanzie d'indipendenza. Ciò che rileva ai fini dell'articolo 19 TUE è che i giudici siano liberi da qualsiasi rapporto di subordinazione o di controllo gerarchico tanto da parte del potere esecutivo quanto del potere legislativo. I giudici devono godere di autonomia finanziaria rispetto al potere esecutivo e al potere legislativo, cosicché le loro retribuzioni non siano ridotte (se non dalla tassazione generalmente applicabile) nel corso del loro mandato. È inoltre importante che essi godano di una garanzia sufficiente d'inamovibilità, salvo giusta causa, e il loro regime disciplinare deve comprendere le necessarie garanzie per evitare qualsiasi rischio di uso di tale regime come strumento di controllo politico del contenuto delle decisioni giurisdizionali.
- 3) La procedura di nomina dei giudici non può essere rimessa in discussione invocando l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a sostegno di contestazioni introdotte prima della data dell'emananda sentenza.