

La Corte di Giustizia si pronuncia sullo stato di diritto e l'indipendenza dei giudici (CGUE, Prima Sezione, 8 maggio 2024, C-53/23)

L'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli 12 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che, subordinando all'esistenza di un legittimo interesse privato la ricevibilità di un ricorso di annullamento avverso la nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, esclude, in pratica, che un tale ricorso possa essere proposto da associazioni professionali di magistrati al fine di tutelare il principio dell'indipendenza dei giudici.

* * *

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

8 maggio 2024 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Stato di diritto – Indipendenza dei giudici – Articolo 19, paragrafo 1, TUE – Meccanismo di cooperazione e verifica – Parametri di riferimento sottoscritti dalla Romania – Lotta contro la corruzione – Indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario – Ricorso avverso la nomina di procuratori competenti a condurre tali inchieste – Legittimazione ad agire in capo alle associazioni professionali di magistrati»

Nella causa C-53/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Curtea de Apel Pitești (Corte d'appello di Pitești, Romania), con decisione del 31 gennaio 2023, pervenuta in cancelleria il 2 febbraio 2023, nel procedimento

Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,

Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»

contro

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, L. Bay Larsen (relatore), vicepresidente della Corte, T. von Danwitz, A. Kumin e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: A.M. Collins

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Asociația «Forumul Judecătorilor din România», da D. Călin e L. Zaharia;
- per il Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României, da A.-F. Florența, in qualità di agente;
- per il governo rumeno, da L.-E. Bațagoi, E. Gane e L. Ghiță, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da K. Herrmann, I.V. Rogalski e P.J.O. Van Nuffel, in qualità di agenti,
sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 1° febbraio 2024,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 2, dell’articolo 4, paragrafo 3, e dell’articolo 19, paragrafo 1, TUE, degli articoli 12 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), dell’allegato IX all’Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l’Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 203), entrato in vigore il 1° gennaio 2007, nonché della decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (GU 2006, L 354, pag. 56).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra, da un lato, l’Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e l’Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor» e, dall’altro, il Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (procura presso l’Alta Corte di cassazione e di giustizia – procuratore generale della Romania) (in prosieguo: il «procuratore generale») in merito alla legittimità di un’ordinanza di nomina di diversi procuratori presso il Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (procura presso l’Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania) (in prosieguo: il «PICCJ»).

Contesto normativo

3 L’articolo 8, paragrafo 1 bis, della Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (legge n. 554/2004 che disciplina il contenzioso amministrativo) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1154, del 7 dicembre 2004), dispone quanto segue:

«Le persone fisiche e giuridiche di diritto privato possono agire a tutela di un legittimo interesse pubblico soltanto in via subordinata, qualora la lesione di detto interesse derivi logicamente dalla violazione di un diritto soggettivo o di un legittimo interesse privato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

4 Il 5 agosto 2022 le ricorrenti nel procedimento principale hanno adito, nella loro qualità di associazione professionale di magistrati, la Curtea de Apel Pitești (Corte d’appello di Pitești, Romania), giudice del rinvio, con un ricorso di annullamento parziale di un’ordinanza di nomina presso il PICCJ di procuratori che eserciteranno l’azione penale nei procedimenti di corruzione rientranti nella competenza della Direcția Națională Anticorupție (direzione nazionale anticorruzione, Romania) e riguardanti giudici nonché procuratori.

5 A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti nel procedimento principale fanno valere, in sostanza, che la normativa nazionale su cui si fonda tale ordinanza è contraria a diverse disposizioni del diritto dell’Unione, cosicché tale normativa avrebbe dovuto essere disapplicata dal procuratore generale. Detta normativa ha soppresso la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (sezione per le indagini sui reati commessi all’interno del sistema giudiziario) del PICCJ ed ha attribuito la competenza esclusiva ad esercitare l’azione penale, riguardante i reati commessi dai giudici e dai procuratori, a procuratori appositamente designati dal procuratore generale, su proposta dell’assemblea plenaria del Consiliul Superior al Magistraturii (Consiglio superiore della magistratura, Romania), per un periodo di quattro anni.

6 Il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che, in applicazione delle norme processuali rumene, come interpretate dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), dovrebbe dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento di cui al procedimento principale.

7 Egli espone, a tal riguardo, che, sebbene la normativa rumena riconosca il diritto di impugnare un atto amministrativo a qualsiasi soggetto il cui legittimo interesse sia stato leso, da tale normativa emerge che soggetti di diritto privato possono far valere un interesse pubblico solo nella misura in cui la lesione arrecata a tale interesse derivi logicamente da una violazione di un diritto soggettivo o di un legittimo interesse privato. Orbene, per quanto riguarda le associazioni, la giurisprudenza dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) subordina la ricevibilità di un ricorso, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, all'esistenza di un collegamento diretto tra l'atto amministrativo soggetto al controllo di legittimità e lo scopo diretto nonché gli obiettivi perseguiti dall'associazione ricorrente. Sulla base di tale giurisprudenza, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) ha ritenuto, in molteplici sentenze, che associazioni professionali di magistrati non abbiano dimostrato di possedere un interesse ad agire avverso decisioni relative alla nomina di magistrati.

8 Il giudice del rinvio sottolinea, tuttavia, che le ricorrenti nel procedimento principale mirano ad ottenere una tutela giurisdizionale effettiva in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione. Egli ritiene, pertanto, che sia necessario determinare se l'interpretazione delle norme processuali nazionali adottata dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) sia contraria all'articolo 2 e all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli 12 e 47 della Carta.

9 Egli rileva in particolare, a tal riguardo, che la Corte ha riconosciuto una legittimazione ad agire alle associazioni per la tutela dell'ambiente ed ha statuito su domande di pronuncia pregiudiziale presentate in procedimenti principali proposti da associazioni professionali di magistrati.

10 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'articolo 19, paragrafo 1, TUE nonché con gli impegni della Romania in materia di lotta contro la corruzione, della nuova normativa adottata da tale Stato membro per quanto riguarda l'esercizio dell'azione penale per reati commessi dai giudici e dai procuratori.

11 In tale contesto, la Curtea de Apel Pitești (Corte d'appello di Pitești) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 12 e con l'articolo 47 [della] [Carta] ostino a che siano posti limiti alla presentazione di talune azioni giudiziarie da parte delle associazioni professionali dei magistrati – allo scopo di promuovere e tutelare l'indipendenza dei giudici e dello Stato di diritto, nonché di salvaguardare lo status della professione – introducendo la condizione che debba sussistere un legittimo interesse privato che è stato limitato in modo eccessivo, in base a una decisione vincolante dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia), seguita da una prassi nazionale in cause analoghe a quella in cui è formulata la presente questione, richiedendo un collegamento diretto tra l'atto amministrativo soggetto al controllo di legittimità da parte degli organi giurisdizionali e lo scopo diretto e gli obiettivi delle associazioni professionali dei magistrati, previsti nei loro statuti, nei casi in cui le associazioni mirino a ottenere una tutela giurisdizionale effettiva in materie disciplinate dal diritto dell'Unione, conformemente allo scopo e agli obiettivi generali statutari.

2) Se, in funzione della risposta alla prima questione, l'articolo 2, l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'allegato IX all'[Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea] e la decisione [2006/928] ostino a una normativa nazionale che limita la competenza della Direzione Nazionale Anticorruzione attribuendo la competenza esclusiva a indagare sui reati di corruzione (in senso lato) commessi da giudici e procuratori a taluni procuratori appositamente designati (dal procuratore generale della Romania, su proposta dell'assemblea plenaria del Consiglio superiore della magistratura), all'interno del [PICCJ] e, rispettivamente, delle procure presso le Corti d'appello, questi ultimi competenti anche per le altre categorie di reati commessi da giudici e procuratori».

Sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

12 Il procuratore generale contesta la competenza della Corte e la ricevibilità della questione pregiudiziale. Egli sostiene, anzitutto, che le questioni pregiudiziali rivestono carattere ipotetico e vertono esclusivamente sul diritto nazionale. Inoltre, poiché le ricorrenti nel procedimento principale non invocherebbero alcun diritto personale tutelato dal diritto dell'Unione, la situazione di cui al procedimento principale non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale diritto. Ne conseguirebbe che la Corte è incompetente ad interpretare le disposizioni della Carta alle quali si riferiscono tali questioni. Infine, la domanda di pronuncia pregiudiziale inviterebbe la Corte a pronunciarsi sulla legittimità di misure di diritto nazionale, il che andrebbe parimenti oltre la sua competenza.

13 Il governo rumeno ritiene che la prima questione sia irricevibile. Esso sostiene che il giudice del rinvio non spiega chiaramente la situazione di fatto di cui trattasi nel procedimento principale e non espone in che modo, né su quale fondamento, alle ricorrenti nel procedimento principale sarebbe negato il diritto di adire un giudice. In particolare, dalla decisione di rinvio risulterebbe che il ricorso proposto dalle ricorrenti nel procedimento principale soddisfa le condizioni di ricevibilità stabilite nel diritto rumeno, il che priverebbe di qualsiasi interesse la prima questione. Pertanto, il giudice del rinvio si troverebbe, tutt'al più, di fronte ad una difficoltà d'interpretazione del diritto nazionale.

14 A tal proposito, per quanto riguarda la competenza della Corte, per rispondere alle questioni pregiudiziali, occorre rilevare, in primo luogo, che il sistema di cooperazione istituito dall'articolo 267 TFUE è fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Nell'ambito di un procedimento instaurato in forza di tale articolo, l'interpretazione delle disposizioni nazionali incombe ai giudici degli Stati membri e non alla Corte e non spetta a quest'ultima pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto dell'Unione. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che consentano a detto giudice di valutare la compatibilità di norme di diritto interno con la normativa dell'Unione [sentenza del 10 marzo 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assicurazione malattia che copra tutti i rischi), C-247/20, EU:C:2022:177, punto 47 e giurisprudenza citata].

15 Nel caso di specie, da un lato, dai termini delle questioni pregiudiziali risulta che queste ultime hanno direttamente ad oggetto l'interpretazione di disposizioni di diritto dell'Unione. In tale contesto, non si può ritenere che tali questioni si riferiscano all'interpretazione di disposizioni di diritto nazionale.

16 Dall'altro lato, se è vero che dette questioni mirano ad ottenere dalla Corte elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che consentano di valutare la compatibilità con tale diritto

di determinate normative nazionali, ciò non toglie che esse non invitino la Corte a pronunciarsi essa stessa su tale compatibilità.

17 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento formulato dal procuratore generale secondo cui la situazione di cui trattasi nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale, che ha istituito e che disciplina l'organizzazione di una sezione della procura rumena incaricata di effettuare indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario e competente ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, rientra nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928 e che essa deve, di conseguenza, rispettare le prescrizioni derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE [v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 57 e giurisprudenza citata].

18 Sebbene da tale constatazione non derivi direttamente che l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE conferiscano diritti individuali alle ricorrenti nel procedimento principale, la posizione del procuratore generale, secondo cui ciò non si verificherebbe nel caso di specie, attiene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 21 delle sue conclusioni, ad aspetti di merito che non sono tali da incidere sulla competenza della Corte a rispondere alle questioni sollevate.

19 Infatti, la prima questione mira precisamente a stabilire se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 2 nonché l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, imponga ai giudici nazionali di ammettere la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da un'associazione professionale di magistrati, con il quale essa contesta la compatibilità con tale diritto di nomine di magistrati presso una sezione della procura rumena competente ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati.

20 Pertanto, senza che sia necessario valutare l'applicabilità in una situazione come quella oggetto del procedimento principale dell'insieme delle disposizioni di diritto dell'Unione citate nelle questioni pregiudiziali, occorre dichiarare che la competenza della Corte non può essere esclusa per il motivo che la situazione oggetto del procedimento principale esula dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

21 Per quanto riguarda la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre rilevare che da una costante giurisprudenza della Corte emerge che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che esso individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale oppure qualora la questione sia di tipo ipotetico [sentenza del 9 novembre 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Ambito d'applicazione della direttiva rimpatri), C-257/22, EU:C:2023:852, punto 28 e giurisprudenza citata].

22 Peraltro, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, la necessità di pervenire a un'interpretazione o a una valutazione della validità del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo rispetti scrupolosamente i requisiti relativi al contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale, indicati in maniera esplicita all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, i quali si presumono noti al giudice del rinvio. Tali requisiti sono inoltre richiamati nelle raccomandazioni della Corte all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2019, C 380,

pag. 1) (sentenza del 13 luglio 2023, Azienda Ospedale-Università di Padova, C-765/21, EU:C:2023:566, punto 30 e giurisprudenza citata).

23 Pertanto, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la presentazione di una questione pregiudiziale alla Corte [sentenza del 25 maggio 2023, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (IVA – Acquisto simulato), C-114/22, EU:C:2023:430, punto 22 e giurisprudenza citata].

24 Nel caso di specie la domanda di pronuncia pregiudiziale include l'insieme degli elementi necessari per consentire alla Corte di rispondere alle questioni sollevate.

25 Per quanto riguarda, in particolare, la prima questione, da una lettura d'insieme di tale questione e dei termini stessi della medesima risulta che il giudice del rinvio ritiene che, in caso di risposta negativa a detta questione, egli sarà indotto ad accogliere l'interpretazione della normativa nazionale pertinente derivante dalla giurisprudenza dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia), e, pertanto, a respingere il ricorso oggetto del procedimento principale in quanto irricevibile.

26 Ne consegue che tale giudice ha esposto, nella domanda di pronuncia pregiudiziale, sia il contesto materiale e normativo in cui si inserisce la prima questione sia le ragioni per le quali egli ritiene necessario sottoporla alla Corte, ragioni che consentono d'altronde di dimostrare che tale questione presenta un'utilità ai fini della soluzione della controversia principale.

27 Inoltre, da tale domanda risulta che, in caso di risposta affermativa a detta questione, il giudice del rinvio sarà chiamato, al fine di valutare l'argomento presentato dalle ricorrenti nel procedimento principale, ad esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale alla quale si riferisce la seconda questione.

28 Pertanto, le questioni pregiudiziali non possono essere considerate ipotetiche.

29 Alla luce di quanto precede, occorre dichiarare che la Corte è competente a rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale e che le questioni sollevate sono ricevibili.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

30 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli 12 e 47 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che, subordinando all'esistenza di un legittimo interesse privato la ricevibilità di un ricorso di annullamento avverso la nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, esclude, in pratica, che un tale ricorso possa essere proposto da associazioni professionali di magistrati al fine di tutelare il principio dell'indipendenza dei giudici.

31 Dal momento che il governo rumeno fa valere, a sostegno della risposta che esso propone di fornire alla prima questione, che, contrariamente a quanto indicato dal giudice del rinvio, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non porta necessariamente a constatare l'irricevibilità del ricorso oggetto del procedimento principale, occorre rammentare che spetta alla Corte prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dal provvedimento di rinvio. Pertanto,

l'esame di un rinvio pregiudiziale non può essere effettuato alla luce dell'interpretazione del diritto nazionale invocata dal governo di uno Stato membro [sentenza del 15 aprile 2021, *État belge* (Elementi successivi alla decisione di trasferimento), C-194/19, EU:C:2021:270, punto 26 e giurisprudenza citata].

32 Orbene, il giudice del rinvio ha indicato che l'interpretazione della normativa rumena pertinente adottata dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) conduce necessariamente a respingere in quanto irricevibile un ricorso come quello oggetto del procedimento principale, non potendo un'associazione professionale di magistrati far valere un legittimo interesse privato idoneo a dimostrare la sua legittimazione ad agire ai fini di un tale ricorso, ragion per cui la prima questione si riferisce a una tale interpretazione di detta normativa.

33 L'interpretazione delle norme processuali del diritto rumeno sostenuta dal governo rumeno non può, di conseguenza, essere accolta dalla Corte ai fini del presente procedimento pregiudiziale.

34 Formulate le precisazioni che precedono, si deve sottolineare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto [sentenze del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 188, nonché del 22 febbraio 2022, *RS* (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 39].

35 L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto. A questo titolo, e come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 219 nonché giurisprudenza citata).

36 In tale contesto, spetta, in linea di principio, agli Stati membri, in particolare, determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, senza tuttavia ledere il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 42 e giurisprudenza citata).

37 A tal proposito, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 43 e giurisprudenza citata, nonché del 24 ottobre 2018, *XC e a.*, C-234/17, EU:C:2018:853, punto 22).

38 Per quanto riguarda il principio di equivalenza, secondo le indicazioni contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la normativa nazionale oggetto del procedimento principale

sembra applicarsi allo stesso modo ai ricorsi per la tutela dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione e ai ricorsi analoghi di natura interna. In particolare, non sembra che, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, l'interesse ad agire dei soggetti di diritto privato e, in particolare, delle associazioni, sia esaminato in modo diverso a seconda che esse intendano far valere un interesse pubblico fondato sul diritto dell'Unione, quale il principio di indipendenza dei giudici, o un interesse pubblico derivante dal diritto nazionale.

39 Per quanto riguarda il principio di effettività, da tale questione risulta che, come precisato al punto 7 della presente sentenza, tale normativa nazionale consente a chiunque dimostri un legittimo interesse privato di impugnare un atto amministrativo quale l'ordinanza oggetto del procedimento principale, anche invocando una conseguente lesione arrecata ad un interesse pubblico. In tali circostanze, una tutela giurisdizionale effettiva sembra garantita dal diritto delle parti interessate e, in particolare, dei giudici e dei procuratori lesi da una misura nazionale che li riguarda, di far valere il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

40 Vero è che, come sottolinea detto giudice, la Corte ha già dichiarato che gli Stati membri sono tenuti, in taluni casi, ad autorizzare associazioni rappresentative ad agire in giudizio al fine di tutelare l'ambiente o di lottare contro le discriminazioni (v., in tal senso, sentenze del 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 58, nonché del 23 aprile 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, punto 60).

41 Tuttavia, da un lato, tali constatazioni della Corte derivano da diritti procedurali specificamente conferiti ad associazioni rappresentative dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione n. 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1), o da atti di diritto derivato quali la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16).

42 Dall'altro lato, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, anche nei settori di cui al punto 40 della presente sentenza, gli Stati membri restano liberi, qualora tale convenzione o tali atti non impongano specificamente di riconoscere la legittimazione ad agire in giudizio ad associazioni rappresentative, di conferire o meno tale qualità a dette associazioni. Inoltre, nell'ipotesi in cui gli Stati membri intendano, in tale contesto, riconoscere detta qualità ad associazioni rappresentative, spetta loro definire sia la portata delle azioni giudiziarie da esse esperibili sia le condizioni alle quali è subordinato l'esperimento di tali azioni, nel rispetto del diritto a un ricorso effettivo [v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 2008, *Feryn*, C-54/07, EU:C:2008:397, punto 27; del 23 aprile 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, punti da 62 a 64, e dell'8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)*, C-873/19, EU:C:2022:857, punti 63 e 65 nonché giurisprudenza citata].

43 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, nessuna normativa del diritto dell'Unione impone agli Stati membri di garantire alle associazioni professionali di magistrati diritti procedurali che consentano loro di impugnare ogni presunta incompatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione o di una misura nazionale connessa allo status dei giudici.

44 Pertanto, dall'obbligo, menzionato al punto 35 della presente sentenza, di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantiscano ai singoli il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, non si può dedurre che gli Stati membri siano tenuti, in generale, a garantire a tali associazioni il diritto di proporre un ricorso fondato su una tale incompatibilità con il diritto dell'Unione.

45 La circostanza che la Corte abbia risposto a domande di pronuncia pregiudiziale che le erano state rivolte in cause in cui il giudice del rinvio era stato adito da associazioni professionali di magistrati non è tale da rimettere in discussione tale valutazione, poiché non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di una causa pregiudiziale, sulla ricevibilità dei ricorsi principali (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 26 nonché giurisprudenza citata).

46 La presa in considerazione dell'articolo 12 della Carta, cui fa riferimento il giudice del rinvio, non può giustificare una soluzione diversa, poiché esso si limita a sancire la libertà di associazione, senza tuttavia esigere che le associazioni siano necessariamente autorizzate ad agire in giudizio per tutelare un obiettivo di interesse generale.

47 Lo stesso vale per la giurisprudenza della Corte relativa al principio dell'indipendenza dei giudici. A tal riguardo, per quanto concerne, più specificamente, la possibilità di proporre un ricorso avverso decisioni relative alla nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, occorre ricordare che, per conformarsi all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, ogni Stato membro deve assicurare che gli organi rientranti, in quanto «giudici», nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel sistema nazionale di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva [sentenze del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 191, nonché del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 40].

48 Ebbene, per garantire che organi che possono essere chiamati a statuire su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione siano in grado di garantire la tutela giurisdizionale effettiva richiesta da tale disposizione, è di primaria importanza preservare l'indipendenza dei medesimi, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale a un ricorso effettivo (sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 194 nonché giurisprudenza citata).

49 Il requisito dell'indipendenza degli organi giurisdizionali, che deriva dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, presenta due aspetti. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo di cui trattasi 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. L'aspetto appena descritto 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 [v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 41 e giurisprudenza citata].

50 Occorre rilevare che norme che escludono la possibilità, per le associazioni professionali di magistrati, di proporre un ricorso avverso decisioni relative alla nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, non risultano tali da pregiudicare direttamente detti requisiti, dal momento che dette norme non possono, in quanto tali, ostacolare la capacità dei giudici di esercitare le loro funzioni in modo autonomo ed imparziale.

51 Ciò detto, secondo la giurisprudenza costante della Corte, le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste dal diritto dell'Unione implicano l'esistenza di disposizioni che consentano di fugare, nella mente dei singoli, qualsiasi legittimo dubbio in merito alla impenetrabilità dell'organo di cui trattasi dinanzi a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi in conflitto [sentenze del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 196, nonché del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 82].

52 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, in talune circostanze, gli Stati membri sono tenuti, al fine di garantire il rispetto del requisito di indipendenza dei giudici, a prevedere alcuni mezzi di ricorso che consentano di controllare la regolarità di misure nazionali che incidono sulla carriera dei giudici o sulla composizione degli organi giurisdizionali nazionali.

53 Così, innanzitutto, tale requisito impone, conformemente a detta giurisprudenza, che il regime disciplinare presenti le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un siffatto regime quale sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie. A tale riguardo, l'emanazione di norme 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 sanciscano la possibilità di impugnare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari fa parte di un insieme di garanzie essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario (v., in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 198 nonché giurisprudenza citata).

54 Analogamente, misure di trasferimento in assenza di consenso, adottate al di fuori dell'ambito del regime disciplinare, devono poter essere impugate in sede giurisdizionale, seguendo una procedura che garantisca pienamente i diritti sanciti agli articoli 47 e 48 della Carta [v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina), C-487/19, EU:C:2021:798, punto 118].

55 Inoltre, la Corte ha dichiarato che il diritto fondamentale a un equo processo e, in particolare, le garanzie d'accesso ad un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge che caratterizzano tale diritto fondamentale implicano, segnatamente, che ogni organo giurisdizionale abbia l'obbligo di verificare se la sua composizione gli consenta di costituire un siffatto tribunale quando, al riguardo, sorga un dubbio serio, essendo tale verifica necessaria nell'interesse della fiducia che in una società democratica il giudice deve ispirare al singolo parte in giudizio [sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 129].

56 Infine, in un contesto caratterizzato da riforme generali del sistema giudiziario che limitano l'indipendenza dei giudici, l'assenza di garanzie sufficienti di un organo chiamato a proporre la nomina dei giudici potrebbe rendere necessaria l'esistenza di un ricorso giurisdizionale a disposizione dei candidati non selezionati, quand'anche limitato, per contribuire a preservare il processo di nomina dei giudici interessati da influenze dirette o indirette ed evitare, in definitiva, che possano sorgere dubbi legittimi, nei singoli, quanto all'indipendenza dei giudici designati al

termine di tale processo [v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C-824/18, EU:C:2021:153, punto 136].

57 In tale contesto, occorre ricordare, per quanto riguarda la nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, che gli Stati membri sono tenuti, al fine, segnatamente, di evitare il sorgere di tali dubbi, a garantire, in generale, che l'azione di tali procuratori sia inquadrata da norme effettive pienamente rispettose del requisito di indipendenza dei giudici. Le norme adottate a tal fine devono in particolare, al pari delle norme relative alla responsabilità disciplinare di tali magistrati, fornire le garanzie necessarie per assicurare che questi procedimenti non possano essere utilizzati come sistema di controllo politico dell'attività dei suddetti giudici e garantire pienamente il rispetto dei diritti sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 213).

58 Dato, in primo luogo, che gli Stati membri sono tenuti ad adottare nonché ad applicare simili norme, in secondo luogo, che le associazioni professionali di magistrati non sono, in linea di principio, direttamente interessate dalla nomina di procuratori, anche quando questi ultimi saranno competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, e, in terzo luogo, che dalle considerazioni esposte ai punti da 43 a 46 della presente sentenza risulta che il diritto dell'Unione non impone, in via generale, di riconoscere diritti processuali specifici a simili associazioni, non si può ritenere che il solo fatto che una normativa nazionale non autorizzi le associazioni professionali di magistrati a proporre un ricorso di annullamento avverso decisioni relative alla nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati sia sufficiente a generare, nella mente dei singoli, dubbi legittimi quanto all'indipendenza dei giudici.

59 Dagli elementi che precedono risulta che il requisito di indipendenza dei giudici non può, in via generale, essere interpretato nel senso che esso obbliga gli Stati membri ad autorizzare le associazioni professionali di magistrati a proporre simili ricorsi.

60 Peraltro, un diritto delle associazioni professionali di magistrati di stare in giudizio contro misure come quelle di cui trattasi nel procedimento principale non può nemmeno essere tratto dall'articolo 47 della Carta.

61 Infatti, il riconoscimento del diritto a un ricorso effettivo, in un determinato caso di specie, presuppone che la persona che lo invoca si avvalga di diritti o di libertà garantiti dal diritto dell'Unione o che tale persona sia sottoposta a procedimenti penali che costituiscono attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta [sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 34].

62 Orbene, dalla decisione di rinvio non risulta né che le ricorrenti nel procedimento principale si avvalgano di un diritto di cui esse sarebbero titolari in forza di una disposizione del diritto dell'Unione, né che siano sottoposte a procedimenti penali che costituiscono attuazione del diritto dell'Unione.

63 Poiché tali ricorrenti intendono fondare il loro ricorso sull'articolo 19, paragrafo 1, TUE, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che non si può ritenere che un'associazione che sostenga, dinanzi a un giudice nazionale, l'incompatibilità con tale disposizione di una normativa nazionale relativa alla nomina dei magistrati, per ciò solo, invochi una violazione di un diritto ad essa conferito in forza di una disposizione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 43 e 44).

64 Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli

12 e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che, subordinando all'esistenza di un legittimo interesse privato la ricevibilità di un ricorso di annullamento avverso la nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, esclude, in pratica, che un tale ricorso possa essere proposto da associazioni professionali di magistrati al fine di tutelare il principio dell'indipendenza dei giudici.

Sulla seconda questione

65 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con gli articoli 12 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che, subordinando all'esistenza di un legittimo interesse privato la ricevibilità di un ricorso di annullamento avverso la nomina di procuratori competenti ad esercitare l'azione penale nei confronti dei magistrati, esclude, in pratica, che un tale ricorso possa essere proposto da associazioni professionali di magistrati al fine di tutelare il principio dell'indipendenza dei giudici.

Firme