



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 3/2022

1. GLI OBBLIGHI DI IMPARZIALITÀ E DISCREZIONE SANCITI DAL CODICE DI CONDOTTA DEI MEMBRI ED *EX*MEMBRI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA LUCE DI UNA RECENTE DECISIONE DEL MEDIATORE EUROPEO

1. *Considerazioni introduttive*

Il 27 giugno scorso la Mediatrice europea, Emily O'Really, ha chiuso un'[indagine](#) che aveva avviato poco meno di un anno prima, segnatamente il 19 luglio 2021, relativa alla conformità di talune attività esterne svolte da un avvocato generale, di cui non è stato divulgato il nome, con alcune disposizioni del [Codice di condotta dei membri ed *ex* membri emeriti della Corte di giustizia dell'Unione europea](#) (d'ora in avanti Codice) in materia di imparzialità e discrezione da parte di questi ultimi.

L'inchiesta era stata aperta a seguito di una denuncia presentata dall'organizzazione europea dei consumatori (BEUC), nella quale si esprimeva preoccupazione per il fatto che le affermazioni del detto avvocato generale sulla proposta legislativa di *Digital Markets Act*, espresse sia durante un evento organizzato da un *think tank* italiano, sia in occasione di un'intervista rilasciata ad un giornale, potessero risultare in contrasto con l'art. 4, par. 3, del codice, ai sensi del quale "i membri vigilano a non comportarsi o a non esprimersi, con qualsivoglia mezzo, in un modo che possa intaccare la percezione del pubblico in merito alla loro imparzialità", nonché con l'art. 7, par. 3, dello stesso, in cui si stabilisce che "i membri osservano, nel loro comportamento e nelle loro dichiarazioni, il riserbo richiesto dalle loro funzioni". Secondo il denunciante, infatti, i commenti fatti dall'avvocato generale avrebbero rischiato di influenzare il processo legislativo in corso, intaccando la percezione del pubblico in merito all'imparzialità della Corte.

Nella sua decisione finale, dopo un intenso, sotto il profilo contenutistico, scambio di opinioni con la Corte, la Mediatrice, pur ribadendo la propria competenza ad esaminare il caso, ha optato per non dare seguito all'indagine, anche in ragione della posizione di chiusura tenuta dall'istituzione europea coinvolta.

Tale decisione, benché quindi non entri nel merito della questione, presenta diversi profili di interesse, sia dal punto di vista dei rapporti tra Mediatore e Corte di giustizia, sia per quanto concerne la natura e l'efficacia del Codice.

Di seguito, quindi, dopo una breve ricostruzione dei fatti, si procederà, dapprima, con alcune riflessioni su come negli anni sia evoluto l'approccio del Mediatore in merito alle indagini che riguardano la Corte, per procedere, successivamente, con alcune riflessioni sul codice e sulla sua applicabilità.

2. I fatti all'esame del Mediatore

A seguito della denuncia presentata dal BEUC il 19 luglio 2021, la Mediatrice ha immediatamente presentato una prima [richiesta di informazioni](#) alla Corte, specificando che, a suo parere, la questione aveva una natura amministrativa e, quindi, rientrava tra le proprie competenze.

Segnatamente, ha chiesto all'istituzione europea di esprimere la propria posizione sul fatto se le affermazioni di un avvocato generale in merito ad una proposta legislativa possano ledere la percezione di imparzialità dello stesso, nonché di chiarire come il caso in questione era stato trattato dalla Corte.

Quest'ultima ha inviato la propria [risposta](#) il 2 agosto 2021, nella quale, tuttavia, dopo aver sottolineato di aver autorizzato con largo anticipo l'attività contestata all'avvocato generale, si è limitata a rimarcare la natura giurisdizionale della questione, da cui ne sarebbe derivata l'incompetenza del Mediatore a procedere, dato che lo stesso, ai sensi dell'art. 228 TFUE, non può ricevere denunce che riguardino la Corte di giustizia nelle sue attività giurisdizionali.

In merito alle preoccupazioni espresse dal BEUC, infatti, nella prima risposta inviata al Mediatore si precisa che “a Member of the CJEU, like any other citizen, has the fundamental right to freedom of expression, enshrined in Article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”. Pertanto, qualsiasi limitazione a tale diritto dovrebbe, rispettare quanto disposto all'art. 52, par. 1, della Carta stessa. Dovrebbe, cioè, essere prevista dalla legge e rispettare i principi di proporzionalità e necessità (sulla portata dell'art. 51, par. 1, della Carta, cfr. R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, pp. 19-80; F. FERRARO, N. LAZZERINI, *Art. 52*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 1058-1062; P. MANZINI, *La portata dei diritti garantiti dalla Carta dell'Unione europea: problemi interpretativi posti dall'art. 52*, in L.S. ROSSI, (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002, pp. 127-138).

Muovendo da questo incontestabile presupposto, ad avviso della Corte, le opinioni espresse pubblicamente da un avvocato generale su una proposta legislativa non possono intaccare l'imparzialità dello stesso. Una simile ipotesi, infatti, potrebbe verificarsi solo nel caso in cui un membro della Corte esprima la propria posizione in relazione a cause pendenti.

Relativamente a quest'ultima possibilità, tuttavia, nella replica la Corte precisa che esistono una serie di procedure volte a monitorare le attività esterne dei giudici e degli avvocati generali, le quali, al fine di garantire l'indipendenza della Corte, devono rimanere interne a quest'ultima. Ciò costituirebbe «an expression of the independence of the judiciary, enshrined in Article 19 TEU, which requires that the court concerned exercise its functions wholly autonomously, without being subject to any hierarchical constraint or subordinated to any other body and without taking orders or instructions from any source whatsoever, thus being protected against external interventions or pressure liable to impair the independent judgment of its members and to influence their decisions».

Le argomentazioni della Corte, tuttavia, non hanno convinto appieno la Mediatrice, la quale, pertanto, il 9 dicembre 2021, ha chiesto ulteriori [chiarimenti](#). Dopo aver ribadito di non voler in alcun modo ledere l'indipendenza della Corte la Mediatrice ha precisato, tuttavia,

di avere dei doveri nei confronti dei cittadini che presentano denunce su casi di cattiva amministrazione. Conseguentemente, ha sollecitato la Corte a rispondere in maniera più precisa ad alcuni quesiti, in particolare relativamente all'ambito di applicazione del Codice di condotta.

A tale riguardo, la Corte ha [affermato](#) che gli obblighi di imparzialità e discrezione di cui agli artt. 4 e 7 del Codice hanno lo scopo specifico di assicurare una protezione giurisdizionale effettiva. In altre parole, «the purpose of these obligations is specifically to protect judicial proceedings themselves from undue interference. They do not seek to protect any other – external – process, whether political or otherwise, from potential interference».

Secondo la Corte, quindi, il Codice di condotta riguarda solo la sua attività giurisdizionale e ciò è sufficiente per escludere la competenza del Mediatore, ai sensi di quanto previsto all'art. 228 TFUE.

Nella sua [decisione](#) finale, la Mediattrice non ha condiviso questa posizione e ha affermato che «the Code of Conduct is a 'hybrid' instrument: it covers the deontological duties of Members of the Court both when they act in their judicial capacity and when their actions may have an impact on other (non-judicial) processes. Otherwise, the Code would not apply to former Members since they can no longer act in a judicial capacity». Nel caso di specie, in particolare, ha osservato che «the CJEU has argued that the comments made by the Advocate General did not influence his ability to contribute to the process of judicial decision-making. As such, they should fall within the sphere of the non-judicial processes covered by the Code of Conduct. The case should therefore fall within the Ombudsman's mandate».

Tuttavia, considerando che «the CJEU has made clear that it does not recognise the Ombudsman's powers to inquire into this case [...] the Ombudsman believes that it is not meaningful to continue the inquiry, having regard to the stance of the CJEU».

Detto in altri termini, il Mediatore ha rinunciato ad esercitare le proprie funzioni, nonostante fosse convinto della propria competenza ad agire, in virtù della posizione di forte contrarietà espressa dalla Corte.

Proprio per tale ragione, prima di esaminare la natura e la portata del Codice di condotta, è opportuno svolgere qualche breve riflessione sui rapporti tra Corte e Mediatore.

3. I rapporti tra Mediatore e Corte

Come detto, i rapporti tra Mediatore e Corte, innanzitutto, sono regolati dall'art. 228 TFUE, secondo cui il primo non può indagare su questioni che riguardano l'attività giurisdizionale della seconda (cfr. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pp. 123-125). A tal riguardo, vale la pena di precisare che l'attività giurisdizionale non è semplicemente quella svolta dai giudici o dagli avvocati generali, ma anche quella di altri membri della Corte nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, ad esempio quella dei cancellieri della Corte e del Tribunale e dei funzionari addetti alle rispettive cancellerie.

Una questione di questo tipo si era presentata infatti già nel 1998, quando un cittadino tedesco si era rivolto al Mediatore dopo che i cancellieri della Corte e del Tribunale gli avevano negato l'accesso ai fascicoli di alcuni procedimenti che lo stesso aveva avviato dinanzi agli organi giurisdizionali. A suo parere, infatti, gli atti dei cancellieri, pur essendo essi stessi membri della Corte, non avrebbero avuto la medesima natura di quelli emanati dagli organi giurisdizionali e, per tale motivo, il Mediatore avrebbe dovuto considerare la denuncia

ricevibile. Tale tesi, tuttavia, è stata rigettata dal Mediatore Jacob Söderman, che ha ritenuto la [denuncia](#) irricevibile.

Ciò su cui, però, la prassi del Mediatore negli anni non è stata uniforme riguarda il soggetto competente a valutare la natura delle attività dei membri della Corte, cioè se tale compito spetti al Mediatore medesimo o ricada nelle competenze non giurisdizionali della Corte.

Nel caso appena richiamato, ad esempio, prima di esaminare la questione, Söderman ha chiesto l'avviso della Corte, ritenendo che «the question of whether such a complaint involves the Court of Justice and the Court of First Instance “acting in their judicial role” is a question of Community law, on which the highest authority is the Court of Justice». Ricevuta la risposta, quindi, ha archiviato la denuncia.

Un simile approccio di deferenza verso la Corte non è stato confermato dal successivo Mediatore europeo, Paraskevas Nikiforos Diamandouros, il quale ha più volte [precisato](#) che, in base all'art. 228 TFEU, avrebbe potuto indagare sui reclami relativi alle assunzioni presso la Corte o su questioni concernenti gli appalti assegnati dalla stessa, ma non sulle denunce aventi ad oggetto la gestione delle singole cause.

In tal senso, Diamandouros non ha mai demandato alla Corte il potere di stabilire la natura delle sue attività.

A titolo esemplificativo, può essere richiamata un'[indagine](#) avviata nel 2011, riguardante il modo in cui la Corte aveva gestito talune richieste di informazioni presentate dal denunciante, a cui la Corte riteneva di non dover rispondere. Segnatamente, la persona interessata aveva posto alla Corte quesiti vertenti sulla posizione giuridica delle parti nei procedimenti da essa avviati, in particolare: *a)* quando e come le parti del procedimento sono informate dell'esatta composizione della formazione giudicante competente ad esaminare la causa; *b)* quali rimedi sono a loro disposizione nel caso in cui dubitino dell'imparzialità di uno o più membri della Corte; *c)* quali rimedi sono disponibili nel caso in cui la istanza di ricusazione venga respinta; *d)* dove, infine, sono reperibili le regole in questione.

Nel corso dell'indagine, la Corte ha contestato la competenza del Mediatore, sostenendo che «article 228 TFEU should not be interpreted as extending only to the Court's activities in handling cases pending before it but instead to the exercise of the Court's judicial role in its entirety». Una simile interpretazione estensiva, quindi, avrebbe dovuto portare alla conclusione che l'inchiesta riguardava un'attività giurisdizionale.

Tale posizione, però, non è stata accolta da Diamandouros, il quale ha precisato che «there can be no doubt that the purpose of the exception in Article 43 of the Charter of Fundamental Rights of the EU which equally finds expression in Article 228 TFEU and in Article 2(1) of the Statute of the Ombudsman would be defeated if the question of whether or not the Court answered a general request for information concerning basic procedural rules governing its functioning were to be considered to fall within the exception relating to the Court's judicial role».

In altre [circostanze](#), anche di fronte a mancate risposte della Corte, il Mediatore ha valutato autonomamente la propria competenza ad agire e, in caso positivo, ha proceduto con l'indagine.

Una simile posizione, effettivamente, sembra maggiormente idonea a tutelare l'indipendenza del Mediatore, che può essere assicurata solo se è lui stesso a valutare la ricevibilità delle denunce di cui è destinatario e non se tale attività viene delegata ad un soggetto terzo, men che meno a quello sui cui dovrebbe indagare. In tal senso, si potrebbe applicare, *mutatis mutandis*, quanto sancito dalla Corte relativamente agli organi giurisdizionali

e sostenere che anche per un organo di controllo extra-giurisdizionale, qual è il Mediatore europeo, quest'ultimo deve esercitare 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 (sentenza della Corte – Grande Sezione – del 24 giugno 2019, causa [C-619/18](#), *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, punto 72).

Quest'approccio, invero, era stato mantenuto anche dall'attuale Mediatrice europea Emily O'Reilly. Ad esempio, in un caso deciso a settembre 2014, relativo alle lingue in cui venivano pubblicate le raccolte di giurisprudenza sul sito della Corte, quest'ultima, in maniera evidentemente forzata, aveva contestato la competenza del Mediatore, ritenendo che «Digest of the case-law' and the 'Alphabetical Table of Subject-matter' were developed to meet internal needs with a view to facilitating the Court's judicial activities».

Tale tesi è stata rigettata dalla O'Reilly, la quale ha affermato che il riferimento al ruolo giurisdizionale della Corte, di cui all'art. 228 TFUE, nonché all'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali, non deve essere interpretato in modo tale da andare oltre lo scopo perseguito da tali clausole di esclusione di competenza, cioè quello di escludere le attività giurisdizionali della Corte dalla competenza del Mediatore. Di conseguenza, ha proceduto con l'esame del caso, ritenendo, comunque, che la condotta contestata non costituisse un caso di cattiva amministrazione.

Stupisce, quindi, che, nel caso in esame, la Mediatrice, rinunciando a proseguire l'indagine solo in virtù della posizione di chiusura manifestata dalla Corte, abbia deciso di attuare una parziale inversione di tendenza, sicuramente di carattere involutivo. Non può ritenersi sufficiente, infatti, la ferma rivendicazione della propria competenza a procedere, visto che poi ha rinunciato ad esercitarla.

Tra l'altro, la questione presentava diversi profili di interesse, di cui si discuterà successivamente, rispetto ai quali un intervento della Mediatrice sarebbe risultato certamente proficuo.

4. *Gli obblighi di imparzialità e discrezione sanciti dal Codice di condotta*

Come detto, la vicenda ruota attorno all'interpretazione degli obblighi di imparzialità e discrezione sanciti dal Codice di condotta, nonché all'ambito di applicazione di quest'ultimo.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, vale la pena di ricordare che il Codice è stato adottato per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della Corte, definendo una serie di norme etiche e deontologiche in capo ai suoi membri ed *ex* membri (cfr. J.L. DUNOFF, MARK A. POLLACK, *The Judicial Trilemma*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2017, pp. 225-276).

Come sottolineato dal *Conseil consultatif des juges européens* (CCJE), istituito presso il Consiglio d'Europa, infatti, i giudici rivestono una funzione particolarmente delicata all'interno della società e, pertanto, è necessario che anche le loro attività esterne vengano svolte in modo che non intacchino l'indipendenza dell'organo giurisdizionale all'interno del quale operano.

Naturalmente, essi godono di tutti i diritti garantiti agli individui, come quello di espressione e, in generale, sono liberi di svolgere attività esterne di natura sociale, come la partecipazione ad eventi culturali, accademici o scientifici. Allo stesso tempo, però, vista la particolare funzione che ricoprono, è necessario «de trouver un équilibre raisonnable entre

le degré de l'engagement du juge dans la société et la préservation de son indépendance et de son impartialité ainsi que des apparences de cette indépendance et de cette impartialité dans l'exercice de ses fonctions» [[CCJE \(2002\) Op. N° 3](#)].

A tal fine, i Codici di condotta servono proprio a individuare tale equilibrio, e sono, pertanto, volti a regolare non solo le attività giurisdizionali, ma anche quelle extra-giudiziarie (come, segnatamente, con specifico riguardo al caso in esame, la partecipazione a convegni e seminari in qualità di relatori), in modo da garantire che queste ultime non siano in alcun modo suscettibili di pregiudicare l'indipendenza della Corte.

Vale la pena di ricordare che la precedente [versione](#) del Codice di condotta, quella del 2007, conteneva una disposizione, espunta nella versione in vigore, che metteva in luce la necessità di trovare un giusto compromesso tra interessi talvolta contrapposti, come la libertà di espressione e l'indipendenza. All'art. 1, par. 3, infatti, si disponeva che «i membri si astengono, all'esterno della Corte, da qualsiasi commento che possa nuocere alla reputazione della Corte o possa essere interpretato come una presa di posizione della Corte in dibattiti che esulano dal suo ruolo istituzionale».

Va da sé che il detto equilibrio non è sempre identificabile attraverso l'utilizzo di parametri oggettivi, che permettano di valutare con assoluta certezza la conformità delle varie attività extra-giudiziarie dei membri della Corte con le norme etiche e deontologiche di cui sono destinatari. Proprio per questo motivo, il CCJE aveva proposto «la mise en place au sein du corps judiciaire d'un ou des organes, ou d'une ou des personnes ayant un rôle consultatif et de conseil auxquels les juges puissent s'adresser chaque fois qu'ils auront une hésitation sur la compatibilité d'une activité privée avec leur position de juge».

Nell'ambito della Corte, tale comitato consultivo è istituito ai sensi dell'art. 10 del Codice di condotta, il quale stabilisce che questo è composto dai tre membri della Corte di giustizia aventi la maggiore anzianità nelle funzioni, nonché dal vicepresidente della Corte di giustizia quando quest'ultimo non compare tra i detti membri.

A parere dello scrivente, tuttavia, sarebbe stato più efficace seguire il modello adottato da altre istituzioni ed organi, dove il comitato consultivo non ha una composizione esclusivamente interna. Ad esempio, quello della Corte dei Conti europea è composto da tre membri nominati su proposta del Presidente per un mandato di tre anni, rinnovabile una sola volta, di cui due Membri della Corte non impegnati in alcuna attività esterna ed una personalità esterna autorevole.

Tornando, però, alla finalità del Codice di condotta dei membri ed *ex* membri della Corte di giustizia, nonché al suo ambito di applicazione, la Corte ha sempre sostenuto che quest'ultimo sia rivolto solo alle attività a carattere giurisdizionale. Anche nel caso in esame, infatti, ha contestato la competenza del Mediatore alla luce di tale posizione.

La questione, invero, è stata oggetto anche di una sentenza del Tribunale ([T-433/17](#)), che riguardava, tra l'altro, la richiesta d'accesso ai documenti relativi ai lavori preparatori del Codice di condotta, rigettata dalla Corte in ragione del fatto che le disposizioni del Codice presentano un nesso inscindibile con le sue funzioni giurisdizionali, il che avrebbe comportato che i documenti richiesti non riguardavano l'esercizio di funzioni amministrative. Difatti, anche in materia di accesso ai documenti, l'art. 15, par. 3, TFUE, stabilisce che la Corte di giustizia è soggetta alle norme dei Trattati in materia solo allorché esercita funzioni amministrative.

Il Tribunale, tuttavia, ha respinto tali argomentazioni. Anzitutto, ha precisato che il Codice di condotta non si applica solo alle attività giurisdizionali ma anche a quelle aventi diversa natura. Al riguardo, infatti, ha affermato che «un telle code de conduite ne peut avoir

pour but que de fixer, à l'attention des membres et des anciens membres de l'institution, les règles de comportement dictées par les valeurs éthiques et sociales se rattachant, dans l'ordre civil concerné, au rôle qui est celui du magistrat, qui, de par sa mission, se doit d'être, à tout moment, indépendant et impartial, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des lieux où ces fonctions sont exercées, précisément en raison de la charge institutionnelle, voire constitutionnelle, dont il est le titulaire» (punto 83).

Per quanto riguarda, poi, la percezione di indipendenza del giudice da parte del pubblico, il Tribunale ha sottolineato che le norme del Codice di condotta in tale ambito, su tutti l'art. 4, par. 3, mostrano come «c'est surtout le rôle que le magistrat assume dans la société civile qui est la sienne, vis-à-vis notamment de tous les justiciables faisant partie de cette société, qui justifie l'adoption d'un code de conduite, et non la nécessité d'établir, préalablement, les règles régissant l'accès à la justice et le déroulement du procès» (punto 85). D'altronde, ha ribadito che tale impostazione è avvalorata dal fatto che le norme del Codice sono rivolte anche agli *ex* membri della Corte e non solo a quelli in funzione.

La stessa posizione è stata sostenuta dalla Mediatrice nel caso in esame, nella cui decisione finale ha affermato che «the Code of Conduct is a “hybrid” instrument: it covers the deontological duties of Members of the Court both when they act in their judicial capacity and when their actions may have an impact on other (non-judicial) processes».

Effettivamente, dall'esame delle norme del Codice, tenendo anche in considerazione il fatto che queste vincolano anche gli *ex* membri, le stesse appaiono chiaramente indirizzate non solo ad attività di carattere giurisdizionale, ma anche alle attività esterne, che in un qualche modo possano incidere sull'indipendenza della Corte.

Non è, quindi, condivisibile la condotta tenuta dalla Corte, che nelle risposte ai quesiti posti dal Mediatore, si è ostinata a contestare la competenza di quest'ultimo in ragione della stretta riconducibilità del Codice alle sue attività giurisdizionali, come se lo stesso possa configurarsi come una sorta di appendice dello Statuto della Corte, allegato ai Trattati.

Nel caso in esame, ad esempio, è del tutto chiaro che le attività svolte dall'avvocato generale non hanno collegamento alcuno con l'attività giurisdizionale, ma non è altrettanto evidente se le stesse possano o meno in qualche modo incidere sulla percezione di imparzialità della Corte da parte del pubblico.

A tal riguardo, partendo sempre dal presupposto che i giudici e gli avvocati generali, conformemente al diritto di espressione di cui all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali, sono liberi di partecipare ad eventi culturali o accademici, si può riflettere sul fatto se, al fine di tutelare l'indipendenza della Corte, sia davvero opportuno che gli stessi esprimano la loro opinione in merito a procedure legislative in corso, con il rischio di influenzare tali procedimenti, anche alla luce del principio di leale cooperazione *ex* art. 13 TUE.

Difatti, dal momento che, una volta approvati, gli atti legislativi in questione potrebbero essere impugnati dinanzi alla Corte nell'ambito di eventuali ricorsi per annullamento, il legislatore potrebbe ovviamente essere influenzato se conoscesse preventivamente la posizione di un giudice o di un avvocato generale dell'Unione.

A titolo esemplificativo, per comprendere fino a che punto la previa conoscenza della posizione della Corte possa influenzare il processo legislativo, basti riflettere alla procedura di adozione del regolamento sulla condizionalità di bilancio, durante la quale, nelle [conclusioni](#) dell'11 dicembre 2020, il Consiglio europeo, successivamente duramente contestato dal Parlamento, ha affermato che le linee guida sull'applicazione del detto regolamento, in caso di ricorso per l'annullamento del medesimo sarebbero state messe a punto solo dopo la sentenza della Corte di giustizia (cfr. A. MIGNOLLI, *Condizionalità*, *stato*

di diritto e interessi finanziari dell'Unione: strada aperta o nuovo compromesso? Riflessioni sulle conclusioni dell'avvocato generale nelle cause c-156/21 e c-157/21, in questa Rivista, 2021, pp. 1348-1360).

In casi del genere, infatti, è evidente il peso che avrebbe avuto la conoscenza da parte del legislatore della posizione della Corte, visto che, tra l'altro, era stato già preannunciato il ricorso dell'Ungheria e della Polonia.

Per tale motivo, vista la difficoltà nel valutare la conformità, o anche solo l'opportunità, di simili attività con il Codice di condotta, sarebbe stato utile acquisire la posizione del Mediatore al riguardo, visto che tale organo negli anni ha dato un forte impulso all'adozione di prassi istituzionali più trasparenti.

5. Considerazioni conclusive

Il caso esaminato presenta, come si è cercato di dimostrare, diversi profili di interesse per due principali ragioni: in primo luogo, perché ha consentito di approfondire i rapporti tra il Mediatore e la Corte e, in secondo luogo, per la materia trattata, particolarmente delicata e suscettibile di interpretazioni divergenti.

Relativamente al primo aspetto, si è visto come la decisione della Mediatrice di non procedere con l'inchiesta abbia segnato una chiara inversione di tendenza, visto che nella prassi più recente il Mediatore aveva considerato la posizione di contrarietà della Corte come non ostativa all'indagine. Nel presente caso, invece, benché abbia fermamente rivendicato la propria competenza, ha poi, nella sostanza, del tutto "rinunciato" ad esercitarla.

In merito al secondo aspetto, invece, la decisione presa dalla Mediatrice costituisce a nostro avviso un'opportunità mancata. Invero, sarebbe stato utile conoscere la sua posizione quanto alla possibilità che determinate attività esterne dei giudici e degli avvocati generali, del tipo di quella in esame, oltre ad essere suscettibili di intaccare la percezione di imparzialità dell'istituzione giurisdizionale, possano altresì costituire delle indebite interferenze interistituzionali.

Ciò su cui, invece, l'indagine ha fornito opportuni elementi di chiarezza è la natura del Codice di condotta, il cui ambito di applicazione, a differenza di quanto sostenuto dalla Corte in più occasioni, giurisdizionali o meno, non può considerarsi limitato alle attività comportanti esercizio dello *ius dicere*.

FRANCESCO BATTAGLIA