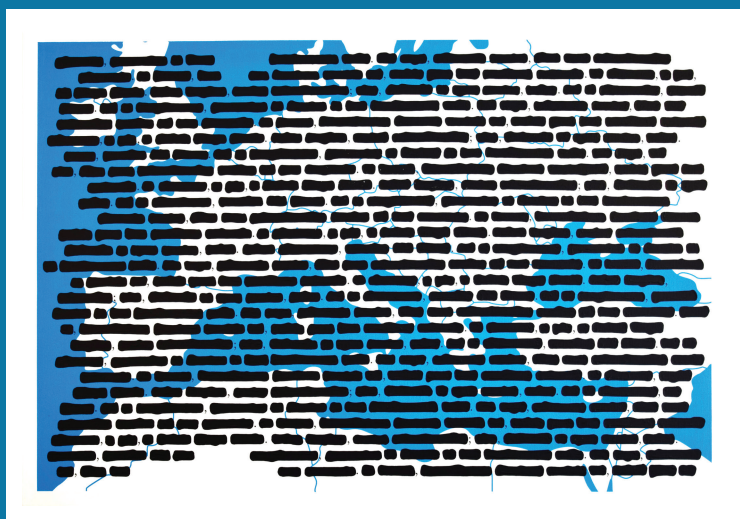




# IL GIUDICE E LO STATO DI DIRITTO

Indipendenza della magistratura  
e interpretazione della legge  
nel dialogo tra le Corti









# IL GIUDICE E LO STATO DI DIRITTO

Indipendenza della magistratura  
e interpretazione della legge  
nel dialogo tra le Corti

ISBN 9788828862840

Volume a cura di Giorgio Lattanzi, Marisaria Maugeri,  
Gianluca Grasso

Contributo redazionale: Antonella Licheri

Pubblicazione della Scuola superiore della magistratura.  
Comitato direttivo: Giorgio Lattanzi (Presidente),  
Marco Maria Alma, Lorenza Calcagno, Antonella Ciriello,  
Claudio Consolo, Costantino De Robbio, Fabrizio Di Marzio,  
Gian Luigi Gatta, Gianluca Grasso, Sara Lembo,  
Marisaria Maugeri, Gabriele Positano

In copertina: *Ein Gespenst geht um in Europa* di Emilio Isgrò

Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - 2024  
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - [www.giuffrefrancislefebvre.it](http://www.giuffrefrancislefebvre.it)

---

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

## PREFAZIONE

“Il Giudice e lo Stato di diritto” è tema oggetto di grande attenzione in questa fase storica.

Due sono i profili su cui si avvertono tensioni: quello dell’indipendenza del giudice e quello dei limiti che i giudici incontrano nell’esercizio del loro potere.

Con riferimento al primo, si registrano molti campanelli di allarme in Europa (e non solo). La Segretaria Generale del Consiglio d’Europa, ad esempio, nella presentazione del rapporto sullo « Stato della Democrazia, dei Diritti Umani e della *Rule of Law* » del 2023, ha sottolineato le persistenti minacce all’indipendenza dei giudici che si riscontrano in molti paesi del Consiglio d’Europa.

Con riferimento al secondo, invece, ci si chiede dove debba arrestarsi il potere “creativo” del giudice. A tal proposito il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, alla cerimonia di inaugurazione della terza sede della Scuola Superiore della Magistratura a Castel Capuano, ha affermato che « *Si deve avere ben chiara la distinzione della doverosa interpretazione e applicazione delle norme rispetto alla pretesa di poterle creare per soddisfare esigenze che non possono trovare riscontro nell’ambito della funzione giurisdizionale* ».

La Scuola Superiore della Magistratura, data la centralità del tema, che incide sulla stessa tenuta

democratica dei sistemi, ha invitato i vertici delle due Corti europee e della Corte costituzionale italiana, oltre ad autorevoli esponenti Accademici, a discuterne. Spazio è stato dato alla descrizione del percorso formativo e professionale dei giudici relatori e ciò al fine di cogliere la necessaria solidità che occorre per rivestire quei ruoli.

Il seminario, organizzato insieme all'Accademia dei Lincei, si è tenuto il 20 ottobre 2023. Sono stati chiamati a partecipare tutti i Presidenti delle corti di appello italiane.

All'evento era presente il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Il presente volume riproduce gli atti dell'incontro.

Roma, 10 gennaio 2024

GIORGIO LATTANZI

## SALUTI INTRODUTTIVI

1. L'esistenza nell'ordinamento di una figura di giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge è uno degli elementi costitutivi dello Stato di diritto. È lui che garantisce il rispetto delle libertà e dei diritti, limita il legislatore, obbligandolo all'osservanza della Costituzione, e assicura la legittimità dell'attività amministrativa.

Il suo ruolo era indiscusso e si fondava oltre che sulla legge, e specialmente sulla Costituzione, anche sulla fiducia e sul rispetto dei cittadini, oggi però quelle che apparivano certezze sono spesso messe in discussione; ai provvedimenti del giudice viene negato il rispetto, eventualmente anche decisamente critico, che è loro dovuto, e i rappresentanti degli altri poteri mostrano insofferenza per il sindacato svolto dal giudice sul loro esercizio.

Alcuni Stati, come la Polonia, hanno modificato il loro ordinamento per imbrigliare l'attività del giudice, minandone l'indipendenza, altri, come Israele, stavano accingendosi a farlo.

In Italia non ci sono iniziative di questo genere ma alcune decisioni hanno determinato, a livello governativo, reazioni che ad alcuni commentatori sono apparse incompatibili con il principio della separazione dei poteri. L'opinione pubblica è disorientata con una parte che critica la magistratura e dubita della sua imparzialità e un'altra parte che



invece la sostiene e teme che si voglia e si possa incidere sulla sua indipendenza.

“Il Giudice e lo Stato di diritto” è un tema complesso che la Scuola Superiore della Magistratura ha proposto ai vertici delle due Corti europee e della Corte costituzionale italiana per una riflessione da svolgere in un corso molto particolare al quale sono stati chiamati a partecipare tutti i presidenti delle corti di appello italiane.

2. La fiducia dei cittadini e il prestigio sono il fondamentale presidio dell'indipendenza della magistratura.

Il giudice, con le sue virtù civili e fortificato da un ordinamento che lo garantisce, deve ispirare fiducia e per farlo non solo deve essere imparziale ma deve anche apparire tale.

Non deve potersi anche solo dubitare che il giudice sia parziale, che cioè agisca tradendo la sua naturale posizione di terzietà e prenda in qualche modo parte nella contesa.

Se deve difendere la propria indipendenza, una magistratura che non dà fiducia difficilmente trova il sostegno dei cittadini. In una situazione del genere sarà facile far passare leggi che motivate dalla necessità di rimuovere le cause della sfiducia finiscono con l'incidere sulla stessa indipendenza della magistratura.

Nel Piano d'azione del Consiglio d'Europa (CoE) per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura — CM (2016)36 final — si afferma che « solo una magistratura indipendente e imparziale può fornire le basi per una risoluzione equa e giusta delle controversie legali », e si considera « di primaria importanza che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura esistano nei fatti e

siano garantite dalla legge, e che la fiducia del pubblico nella magistratura, dove è stata persa, sia ripristinata e mantenuta ».

Tra le altre misure, il Piano d'azione richiede agli Stati di garantire una formazione completa ed efficace della magistratura sull'etica giudiziaria.

Di ciò è consapevole la Scuola Superiore della Magistratura che, con i suoi ripetuti corsi ai magistrati di ogni età e con iniziative specifiche per i giovani magistrati in tirocinio, intende proporre il modello di magistrato, e ancor prima di persona, che i cittadini si aspettano per accordargli fiducia.

3. Al magistrato si chiede, direi anzi che dal magistrato si pretende, qualcosa di più di una correttezza deontologica, e la Scuola, oltre che della formazione giuridica, si fa promotrice pure di quella comportamentale ed etica, ricordando ai magistrati che alle guarentigie riconosciute alla magistratura corrispondono altrettanti doveri, più impegnativi di quelli gravanti sulla generalità delle persone.

In molti casi le critiche rivolte al giudice e ai suoi provvedimenti riguardano la sua attività di interpretazione della legge, e gli si addebita una sorta di infedeltà nei confronti del legislatore. Si vorrebbe un ritorno all'idea del giudice bocca della legge, senza tener conto che non c'è legge che non richieda un'interpretazione, sia pure molto semplice, solo letterale e che oggi in realtà il compito dell'interprete è diventato ben altro e spesso richiede operazioni assai complesse.

Non mancano commentatori che in genere di fronte a un'attività interpretativa che conduce a contenuti normativi privi di un riscontro immediato nella lettera della legge ritengono che l'interprete e segnatamente il giudice che l'ha adottata abbia abu-

sato dei propri poteri. Come se la legge non avesse bisogno di un'interpretazione, che ben di rado si può fermare alla mera lettura del testo.

Alla normativa nazionale, spesso incerta e disorganica, si sono aggiunte le disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dell'Unione europea, e si tratta di disposizioni che vengono interpretate e specificate dalla giurisprudenza delle Corti europee, che si impone al giudice italiano e che, a sua volta, richiede di essere interpretata.

Quindi sotto diversi profili la norma è figlia dell'interpretazione del giudice all'esito di un'operazione a volte complessa.

Negare o comprimere l'attività interpretativa del giudice, perciò, è fuori della realtà, ma è anche vero che alla creatività del giudice non possono non esserci limiti. Come Lei Signor Presidente della Repubblica ha precisato nell'intervento del 15 maggio scorso, alla cerimonia di inaugurazione della terza sede della Scuola Superiore della Magistratura a Castel Capuano, « Si deve avere ben chiara la distinzione della doverosa interpretazione e applicazione delle norme rispetto alla pretesa di poterle creare per soddisfare esigenze che non possono trovare riscontro nell'ambito della funzione giurisdizionale ».

Il che significa che al giudice non tutto è consentito, sia pure attraverso un'interpretazione conforme alla Costituzione, e quando la lettera della legge o una sua lacuna gli si oppone insuperabilmente, il giudice deve utilizzare le chiavi che la Costituzione gli ha consegnato e aprire la porta del Palazzo della Consulta per rimettere la questione alla Corte costituzionale, perché, come Ella, Signor Presidente della Repubblica, nella stessa occasione

ha ammonito « È bene aver presente che lo stesso rispetto che deve essere assicurato alla piena irrinunciabile indipendenza della funzione giudiziaria deve essere sempre riconosciuto e assicurato anche alle altre funzioni dello Stato ».

In questa situazione normativa si dovrebbe comunque evitare che l'interpretazione dei diversi giudici sia, a sua volta, diversa e siano conseguentemente diverse le applicazioni in concreto, in contrasto con i principi dello Stato di diritto, che accanto alle leggi uguali per tutti comportano anche un'uguaglianza di trattamento e dunque un'applicazione uguale per tutti, e prima ancora, logicamente, la sua prevedibilità da parte dei cittadini.

Ovviamente questo è solo un aspetto del tema visto dalla particolare angolazione della Scuola della Magistratura, con l'augurio che il corso di oggi, per l'altissimo livello dei relatori, consenta decisivi approfondimenti.

Vi ringrazio per l'attenzione.



NATALINO IRTI

## LE RAGIONI DEL TEMA

Il discorso introduttivo è affidato all'autorevole parola della prof.ssa Marta Cartabia. Io mi restringerò, con estrema sobrietà, a chiarire il senso del tema, oggi proposto dalla Scuola Superiore della Magistratura.

1. Forse il tema *'Il giudice e lo Stato di diritto'* sarebbe apparso ovvio, quasi esercizio scolastico, privo di problemi e di inquieti turbamenti, in altre epoche della storia europea: penso alla Germania guglielmina, agli ardui anni della Repubblica di Weimar; ed anche all'Italia liberale, durata a un dipresso dal 1860 al 1915.

Il concetto di Stato di diritto, elaborato da filosofi e giuristi, e poi diffuso nella generale cultura del XIX secolo, era ormai fermo e incontroverso. *Stato di diritto è lo Stato, che si sottopone al suo proprio diritto* e si svolge nella razionalità di taluni principî: riduzione del diritto alla legge; separazione dei poteri; legalità dell'azione amministrativa. È un quadro storico-ideologico, che, stringendo il giudice al tenore linguistico delle leggi, permette la previa calcolabilità della decisione giudiziaria.

In quegli anni lontani, ed ancora oggi in taluni manuali scolastici, si narrava, per metafora dello Stato di diritto, l'aneddoto famoso di Federico di Prussia; il quale, provando con le proprie truppe a violare le terre e l'industria di un mugnaio di Sans-

Souci in quel di Potsdam, o, secondo altre fonti, a ordinare la demolizione del mulino per il molesto stridio delle pale, si sentì rispondere un rifiuto e un monito: *‘ci sarà pure un giudice a Berlino’*. Federico il Grande non poteva sottrarsi alla decisione dei giudici, pronunciata in base alla legge protettrice della proprietà privata. Il rifiuto del mugnaio riposava sulla fiducia nello Stato di diritto, inviolabile così per arbitrio del sovrano come per sentenza dei magistrati, quella fiducia che perciò gli consentiva (a usare le parole del grande Jellinek) “il calcolo necessario dei suoi atti e delle sue conseguenze”.

Lo Stato di diritto è lo Stato che garantisce e assicura questa attesa.

2. Che cosa è mai accaduto nel frattempo, se oggi torniamo sul tema, se uno stimato studioso tedesco, il cattedratico di Konstanz, Bernd Rùthers, intitola nel 2014 un suo saggio: *‘La rivoluzione clandestina. Dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici’*, cioè dal Rechtsstaat al Richterstaat? Questo è l’interrogativo, oggi sollevato, con acuta sensibilità, dalla Scuola Superiore della Magistratura. Proviamo a disvelare la ‘clandestinità’ di questa ‘rivoluzione’.

La risposta esigerebbe analisi di testi e indagini di prassi legislative e giudiziarie, che vanno ben oltre i confini di una notazione preliminare. Indicherò perciò soltanto taluni *profili di crisi* che, a mio giudizio, spiegano e impongono il tema del convegno.

Il primo sta nella *rottura della positività normativa*, quale si compì nelle dottrine e nella vita degli *Stati totalitarî* (il nazionalsocialistico e il comunista). ‘Totalitarî’, appunto perché rifiutavano il *‘limite’* dello Stato di diritto, e avvolgevano l’individuo

nell'interrezza mistica di una fede o nel fascino di un mito.

A titolo d'esempio, e per la necessaria stringatezza di questo scorcio, basterà rammentare una frase di Carl Schmitt: "Senza il principio fondamentale della uguaglianza di stirpe lo Stato nazionalsocialista non potrebbe esistere e la sua vita giuridica non sarebbe pensabile ... *La finzione del vincolo normativista del giudice alla legge è diventata oggi, entro sfere fondamentali della pratica vita giuridica, teoricamente e praticamente insostenibile*". Allo Stato di diritto, dileggiato come astratto e cartesiano, subentra l' *'ordine concreto'*, fondato sull'eguaglianza di stirpe tra guida (Führer) e popolo. Il giudice è un *'compagno di stirpe'*, al modo stesso in cui, in altro regime totalitario, è un *'compagno della classe lavoratrice'*.

Parlavo poco sopra di 'rottura della positività' nel senso che il giudice è chiamato a decidere secondo *criterî, che stanno al di sopra delle leggi* e sovvertono ogni struttura logica e continuità linguistica: liberarsi dalla *'schiavitù dei paragrafi'* era nel 1937 la direttiva della 'Associazione dei giuristi nazionalsocialisti'. L'esperienza di quei regimi ha lasciato traccia anche nell'oggi, e sta come in agguato sul nostro lavoro, pronta e avida di riavvolgerci nella sua oscurità. Nessuno di noi conosce i mostri, che possono destarsi nel sonno della ragione.

3. Il secondo fenomeno, che indicherei alla radice della crisi, è di *carattere contenutistico*, e riguarda ciò che, a dir così, viene versato entro la forma dello Stato di diritto. Questo è il superamento del *dualismo tra Stato e società*, che accompagnava la dottrina dello Stato di diritto.



Parve a taluno studioso (tra gli altri, all'eminente prof. Ernst Forsthoff) che Stato di diritto e Stato sociale fossero incompatibili, e che 'Stato sociale di diritto' non costituisse un concetto giuridico.

Questa posizione, volta bensì a salvaguardare i caratteri propri e originari dello Stato di diritto, ma svuotandolo dei contenuti più moderni e attuali, suscitò largo dibattito nella cultura tedesca. Vi intervenne anche un filosofo del rango di Jürgen Habermas, che provò a spostare la garanzia di razionalità, compagna inseparabile dello Stato di diritto, dai contenuti, ormai inattesi e variabili, alle procedure democratiche di emanazione legislativa. Così lo Stato di diritto finiva per identificarsi ed esaurirsi nella determinazione democratica di qualsiasi contenuto legislativo. La razionalità delle procedure prendeva il luogo della originaria razionalità dei contenuti.

4. Il sopravvenuto '*contenutismo*' dello Stato di diritto, che le stesse Costituzioni definiscono come 'sociale' e 'democratico', e che perciò si accresce di programmi e attese, di riconoscimenti e garanzie, trae in primo piano il *problema della interpretazione*, ossia il rapporto tra il giudice e l'*odierna fisionomia dell'oggetto interpretato*. La identità storica e filosofica dello Stato di diritto, e cioè il suo lascito di calcolabile razionalità, va salvata sul piano linguistico, capace di svolgere una linea di continuità oltre i tempi e la variazione dei contenuti. La salvezza, perduta o minacciata dall'irrompere delle istanze più diverse, delle esigenze collettive più inattese e varie, risiede nel *metodo interpretativo*, che così assume la decisiva importanza di una *scelta costituzionale*.

Non è questo luogo e occasione per discorrere di teorie ermeneutiche, bastando accennare a due indirizzi che si contendono il campo e agitano la disputa. C'è, da un lato, l'indirizzo che chiamerei 'metodologico', espresso nella grande opera del mio venerato maestro Emilio Betti: indirizzo, che prescrive canoni di lettura e perciò permette il controllo dei risultati interpretativi nella pluralità delle istanze giudiziarie. C'è, dall'altro, l'indirizzo *ontologico* o *esistenziale*, forte dei nomi di Heidegger e Gadamer, in cui interpretare non è un *modo di conoscere*, ma un *modo di essere*, un pre-comprendere il testo identificandosi con la tradizione dei suoi effetti.

E questo non è neppure il luogo, in cui chi vi parla abbia onere di prendere posizione. Egli si limiterà a osservare che il diritto, nella molteplicità di sue forme e contenuti, sta tutto nel linguaggio, e che il linguaggio è la comune dotazione, per cui i membri di una società si capiscono e intendono. Qui risiede l'estrema salvezza dello Stato di diritto. *Il principio di legalità si consegna al vincolo normativo della lingua*. L'orizzonte linguistico stringe in unità il legislatore, i cittadini, i giudici, e perciò si identifica con lo stesso orizzonte della comunità civile e politica.

Il linguaggio del diritto genera quello che mi piace di definire come *affidamento semantico*, la fiducia che parlanti ed ascoltatori ripongono nella continuità e stabilità delle parole e dei loro significati. C'è — come ha dimostrato una tradizione di studi che è vanto dell'Italia (da Pagliaro a Devoto a De Mauro) — una *normatività propria della lingua*, che ci stringe tutti e rende possibile il reciproco comunicare e intendersi. Che perciò, osservando la separazione dei poteri, tutela le attese e rende pos-

sibile il calcolo giuridico dei nostri atti e delle loro conseguenze.

Attribuire alla parola del legislatore un significato, estraneo alla normatività linguistica, è sovvertire il sistema, deludere l'aspettativa dei destinatari, cadere nel più capriccioso soggettivismo. La *positività*, giuridica e linguistica, solleva un argine contro rotture fideistiche, di cui già vivemmo il cupo orrore; ed anche serve a spiegare e sciogliere la molteplicità delle fonti giuridiche. Né il vincolo normativo del linguaggio può esser rotto dal dualismo di 'regole' e 'principi' (dualismo di immeritata fortuna), poiché anche i principî, i quali non assumano l'indiscutibilità di fedi meta-positive, vanno ricavati e pensati entro il sistema delle norme.

Lo Stato di diritto, che non voglia precipitare nel buio mistico delle credenze o nello spocchioso soggettivismo dei giudicanti, ha bisogno di salvarsi e durare come *Stato della razionalità linguistica*, sicché i giudici, nel soggiacere al diritto, siano custodi della legalità espressiva, e si facciano garanti del nostro capire e intenderci entro il vincolo della comune società. Il tema, oggi prescelto dalla Scuola Superiore della Magistratura, ha la perentorietà di un appello alla coscienza politica e civile del nostro tempo.

MARTA CARTABIA

## I GIUDICI E LO STATO DI DIRITTO

Per molto tempo, le garanzie dello Stato di diritto — un tema classico degli studi della filosofia del diritto, della filosofia politica e del diritto costituzionale — sono state oggetto soltanto dell'interesse degli studiosi. Le loro riflessioni sono rimaste a lungo confinate in ambito accademico, senza emergere all'attenzione del dibattito pubblico.

Oggi non è più così.

La grande questione dello Stato di diritto si è posta al centro della vita istituzionale, tanto a livello nazionale, quanto a livello sovranazionale ed internazionale.

I problemi dello Stato di diritto interrogano le istituzioni, non più soltanto studenti e studiosi.

Signor Presidente della Repubblica, la Sua presenza qui oggi ne è inequivocabile testimonianza.

A livello sovranazionale, le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo sono da tempo impegnate su queste tematiche e sentiremo dalla voce dei loro presidenti gli sviluppi della loro copiosa giurisprudenza.

Ma anche al di là delle aule giudiziarie, è interessante osservare che negli ultimi mesi, sono tornati sul tema molti protagonisti della scena pubblica internazionale:

— la Segretaria Generale del Consiglio d'Europa, Maria Buric, nella presentazione lo scorso maggio del rapporto sullo « Stato della Democrazia,

dei Diritti Umani e della *Rule of Law* » del 2023 <sup>(1)</sup>, ha sottolineato, tra l'altro, *le persistenti minacce all'indipendenza dei giudici* che si riscontrano in molti paesi del Consiglio d'Europa;

— la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, nel discorso sullo Stato dell'Unione <sup>(2)</sup>, lo scorso settembre, ha ricordato che la difesa della *Rule of Law* continua a essere per la Commissione una delle priorità chiave;

— da ultimo, all'inizio del mese di ottobre, anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ha pubblicato un documento dedicato a “la nuova visione del Segretario Generale sulla *Rule of Law*” <sup>(3)</sup>, che si apre con la constatazione che « stiamo sperimentando un declino a livello globale circa il rispetto della *rule of law* » e prosegue con una serie di azioni e di programmi volti contrastarlo.

Sono solo alcuni degli interventi più recenti, che concordemente denotano motivi di preoccupazione.

La parola *declino* accompagna sempre più frequentemente le riflessioni sullo Stato di diritto.

Per lungo tempo i valori su cui si fonda la nostra civiltà giuridica sono stati dati per acquisiti e considerati poco più che ovvietà da richiamarsi, con un po' di enfasi retorica, in qualche discorso di circostanza.

Negli ultimi anni, la storia ci ha posti davanti al fatto che le grandi conquiste dello stato (costituzio-

---

<sup>(1)</sup> 2023 Report of the Secretary General of the Council of Europe - Secretary General (coe.int).

<sup>(2)</sup> State of the Union Address by President von der Leyen (europa.eu).

<sup>(3)</sup> A new vision for the rule of law (un.org).

nale) di diritto sono esposte alle intemperie e al rischio di erosione.

Anche nel vecchio continente, patria della civiltà politica e giuridica, le democrazie possono degenerare in autocrazie; l'indipendenza dei giudici e la garanzia dei diritti possono essere minacciati da regimi politici insofferenti alle limitazioni del potere; i presidi della libertà di pensiero possono essere sovrastati dalle nuove forme di propaganda, che si avvalgono della potenza della comunicazione digitale; la pace può lasciare il campo alla guerra.

È di fronte a questi scenari che va maturando una nuova consapevolezza dell'importanza dei valori costituzionali fondativi della nostra convivenza civile: e dei valori condivisi dall'intera società europea (art. 2 TUE), che tante volte superficialmente abbiamo liquidato come astratte formule retoriche, e che invece mostrano tutta la loro rilevanza nella vita concreta delle persone e della società nel momento in cui entrano in crisi.

L'evento di oggi è dedicato ai « giudici e lo Stato di diritto ».

Ci si propone dunque una riflessione focalizzata sul ruolo dei giudici, che costituisce indiscutibilmente una componente imprescindibile dello Stato di diritto.

La separazione e l'indipendenza del giudiziario dal potere politico — *iurisdictio et gubernaculum*, secondo una distinzione che si usa far risalire all'opera di Lord Bracton, sin dal XIII secolo <sup>(4)</sup> — sono principi plurisecolari che lo sviluppo della civiltà ci ha tramandato e sono pilastri fondamentali

---

<sup>(4)</sup> Ch. H. McILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 89 ss., in particolare pp. 96 ss.

di ogni ordinamento che intenda ispirarsi ai principi dello Stato di diritto, in tutte le diverse variazioni linguistiche — *rule of law*, Stato di diritto, *etat de droit*, *Rechtstaatlichkeit*, — che invero corrispondono a diverse esperienze storiche.

La prima osservazione sul tema, dunque, ci porta a ribadire la centralità dell'indipendenza dei giudici per la sussistenza stessa dello Stato di diritto. Se lo Stato di diritto è essenzialmente soggezione del potere alla legge, è evidente che occorre un giudice, indipendente e imparziale, che quella legge sappia far rispettare. Affinché, sia la legge a governare, e non l'arbitrio di chi detiene più o meno temporaneamente il potere, occorre un giudice chiamato a far rispettare il diritto anche nei confronti del titolare della sovranità e occorre che quel giudice sia indipendente dagli altri poteri.

Nello Stato *costituzionale* di diritto, che contraddistingue l'epoca contemporanea, direbbe Massimo Luciani <sup>(5)</sup>, la stessa garanzia di indipendenza deve essere estesa, a maggior ragione, anche alle Corti costituzionali o alle corti supreme dotate del compito di assicurare il rispetto della legge fondamentale, della Costituzione.

Lo stesso può e deve essere ripetuto a livello sovranazionale, perché la cornice della legalità che governa l'esercizio del potere oggi non si limita più alla legge ordinaria — come avveniva nello stato liberale del XIX secolo — e costituzionale nazionale — a partire dalla seconda metà del XX secolo — ma ricomprende anche la componente europea.

---

(5) M. LUCIANI, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, Servizio Ricerca parlamento europeo, Luglio 2023, pp. 21 ss., [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745682/EPRS\\_STU\(2023\)745682\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745682/EPRS_STU(2023)745682_IT.pdf).

Dunque, corti e giudici indipendenti — ordinari, costituzionali, europei — sono fattori essenziali di una società dove il diritto regola l'esercizio del potere, senza i quali il potere degenera nella prevalenza del più forte.

La seconda osservazione è che nell'odierno dibattito sullo Stato di diritto, i giudici e le corti vengono in rilievo sotto un duplice profilo:

— da un lato sono tra i soggetti istituzionali *più esposti* ad attacchi e riforme che ne possono compromettere il ruolo e soprattutto l'indipendenza;

— d'altro lato sono essi stessi *in prima fila* per difendere lo Stato di diritto e tutti i suoi principi, inclusa l'indipendenza della magistratura, come sentiremo dalle relazioni che seguiranno.

Dunque, *bersagli e presidi*: i giudici, le Corti si trovano nella posizione di essere allo stesso tempo *bersaglio* e *presidio* dello Stato di diritto. Una situazione scomoda e per certi aspetti paradossale.

Gli ultimi decenni ci hanno purtroppo abituati ad una grande sperimentazione di modalità più o meno esplicite, o più o meno sottili e insidiose, per indebolire il ruolo delle corti e dei giudici, e soprattutto la loro indipendenza.

Uno sguardo al diritto comparato <sup>(6)</sup>, non solo europeo, mostra alcune pratiche ricorrenti, che destano a dir poco preoccupazione.

Un primo gruppo di interventi, indebolisce i giudici mettendo a rischio la loro *indipendenza*, qualità fondamentale e imprescindibile perché un giudice sia tale. "*Packing the court*": in questo primo gruppo si possono annoverare varie tecniche per

---

<sup>(6)</sup> Si veda, tra i moltissimi studi, D. KOSAR e K. ŠIPULOVÁ, *Comparative Court Packing*, in ICON (2023), vol. 21, no. 1, pp. 80-126.



“impacchettare le corti”, come si dice con espressione colorita: cioè per assicurare che i ruoli fondamentali del potere giudiziario, specie nelle corti costituzionali o supreme, siano ricoperti da giudici accondiscendenti con il potere politico. Di qui la tentazione di allargare o restringere le dimensioni di una Corte, per creare lo spazio necessario a nominare giudici compiacenti, o viceversa per liberarsi di giudici scomodi, magari attraverso oculate riforme dell'età pensionabile. Ancora, accelerare o rallentare le nomine dei giudici, per poter approfittare di contingenze più favorevoli. Oppure affidare la nomina dei giudici a organi controllati dalla maggioranza politica del momento, ciò che si può verificare anche abbassando le maggioranze qualificate previste in molti paesi per la nomina dei giudici delle corti supreme o costituzionali.

Un secondo gruppo di interventi, agisce invece sui *poteri e sulle funzioni delle Corti*, soprattutto delle Corti dotate del potere di controllo di costituzionalità delle leggi: si ampliano le “zone franche” dal controllo giurisdizionale, sottraendo settori dell'azione pubblica ad ogni forma di sindacabilità in sede giurisdizionale; oppure si limitano i criteri di giudizio delle Corti: i primi ad essere messi in discussione sono il giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità, dato che attraverso di essi i giudici esercitano la più ampia discrezionalità; o ancora si introducono strumenti che possono di fatto neutralizzare l'opera delle corti, estendendo meccanismi elaborati in precise contingenze storiche a contesti dove assumono un significato tutt'affatto diverso: come la clausola “*notwithstanding*”, che in Canada consente al legislatore di continuare ad applicare le leggi nonostante — *notwithstanding*, appunto — la Corte suprema abbia ravvisato elementi di incosti-

tuzionalità; oppure si richiede che le corti per giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale debbano pronunciarsi con maggioranze particolarmente elevate.

La disamina potrebbe continuare.

E naturalmente è la combinazione di una pluralità di interventi “riformatori” di questa natura a destare maggiori preoccupazioni (7).

E mi preme sottolineare che si tratta di esempi tratti da esperienze costituzionali reali, non immaginate a tavolino.

Le Corti e i giudici, che nel corso della seconda metà del XX hanno acquisito un ruolo di protagonisti negli ordinamenti costituzionali nazionali ed europei, specie nella difesa dei diritti fondamentali della persona, oggi sono esposti a molteplici insidie.

A fronte di questa erosione dello Stato di diritto gli ordinamenti hanno reagito mettendo in atto tutte le garanzie a disposizione ed elaborandone di ulteriori. Oggi, nel panorama europeo, possiamo individuare almeno quattro ordini di strumenti volti a contrastare le minacce allo Stato di diritto in generale e all'integrità del potere giudiziario più specificamente. A tutela dello Stato di diritto, l'Europa si sta muovendo contemporaneamente con strumenti di carattere:

- giudiziario
- politico
- finanziarie
- dialogico-persuasivo

---

(7) Il caso della proposta di riforma della Corte suprema in Israele è forse quello che più di ogni altro emblematicamente riassume la tendenza di questo tempo. Per una sintetica analisi sul punto si rinvia a D. KRETZMER, *Israel's Constitutional Crisis*, in *Quaderni costituzionali* n. 1 del 2023, pp. 178 ss.

Le prime contromisure di fronte alle sfide allo Stato di diritto sono state messe in atto dalle Corti stesse. E sentiremo nel prosieguo della mattinata la voci delle corti europee e della corte costituzionale.

Su questo punto perciò non mi soffermo, se non per sottolineare la paradossale situazione in cui si possono trovare le corti: come dicevamo ad un tempo *bersaglio* e *presidio* della loro indipendenza. Pensiamo alla situazione della Corte suprema di Israele, chiamata a giudicare, proprio in questo tragico momento per la vita del paese, la costituzionalità di una riforma approvata dalla Knesset che riduce i poteri della Corte suprema stessa, eliminando il giudizio di ragionevolezza sugli atti del governo <sup>(8)</sup>. *Nemo iudex in causa sua*.

Nel caso europeo le cose stanno un po' diversamente, perché i giudici nazionali in Europa non sono soli: la rete delle Corti europee permette che a difesa delle corti nazionali possa sempre essere attivato un intervento giudiziario *terzo* rispetto a quello dei giudici colpiti da atti che ne minacciano l'indipendenza. In Europa, a fronte di rischi per la tenuta del diritto all'effettiva tutela giurisdizionale davanti a un giudice indipendente e imparziale i cittadini possono sempre rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, e i giudici stessi possono chiamare in causa la Corte di giustizia dell'Unione europea, come di fatto è frequentemente accaduto nel corso degli ultimi anni.

---

<sup>(8)</sup> Nelle more della pubblicazione del presente testo, è sopraggiunta la decisione della Corte suprema di Israele in data 1 gennaio 2024, nel caso 23/5658, con la quale la Corte si è pronunciata nel senso della illegittimità costituzionale della riforma.

Certo, non si possono sottacere le difficoltà che incontrano le Corti a difendere lo Stato di diritto, quando le sfide non dipendono da singole specifiche violazioni, ma da rischi sistemici, derivanti dal disconoscimento graduale e diffuso dei principi consolidati su cui si regge l'intero ordinamento.

Ed è proprio il diffondersi di degenerazioni sistemiche dello Stato di diritto che ha portato ad attivare altri strumenti e a metterne in campo di nuovi.

Con poco successo è stato invocato l'art. 7 del Trattato sull'Unione europea, che prevede una procedura *politica* che può sfociare nella sospensione dei diritti di uno Stato membro all'interno dell'Unione di fronte alla violazione seria e persistente dei suoi valori fondativi, tra cui quelli dello Stato di diritto.

Più efficace sembra essere invece lo strumento della *condizionalità*, entrato in vigore con il regolamento n. 2092 del 2020 che dà alla Commissione il potere di assoggettare l'erogazione dei fondi europei al rispetto di determinate condizioni da parte dello Stato membro beneficiario, tra cui anche i principi dello Stato di diritto. Questo regolamento, censurato davanti alla Corte di giustizia da parte di due stati membri, ha superato il vaglio della Corte <sup>(9)</sup>. Si tratta di un meccanismo già conosciuto a livello internazionale e che in qualche modo si modella sulla falsariga della condizionalità a cui si devono assoggettare gli Stati che desiderano candidarsi a fare ingresso nell'Unione. *Nudging*, direbbe Cass

---

<sup>(9)</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea decisioni del 16 febbraio 2022, C-156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, e C-157/21, Polonia c. Parlamento e Consiglio.

Sustein: si incentiva un rinnovamento dei sistemi istituzionali dall'interno, attraverso il ricorso alla *leva finanziaria* <sup>(10)</sup>.

Nello stesso periodo, la Commissione europea a partire dal 2020 ha anche attivato il cd. meccanismo europeo della *rule of law*, una procedura condotta dalla Commissione europea, che con cadenza annuale coinvolge le istituzioni nazionali ed europee e anche la società civile in una verifica sul rispetto dei principi dello Stato di diritto nei diversi ordinamenti. Non si tratta di un meccanismo coercitivo volto a sfociare in procedure sanzionatorie. È uno strumento che scommette *sul dialogo, sulla trasparenza, sulla collaborazione sulla forza della persuasione*. Nel rapporto annuale sullo Stato di diritto, la Commissione fa emergere elementi critici e sviluppi positivi in ciascuno degli stati membri e nella stessa unione. È un modo per guardarsi allo specchio e per confrontarsi con gli altri ordinamenti, di nuovo al fine di sollecitare un procedimento virtuoso di autoriforma.

Di analoga natura — dialogica, collaborativa, persuasiva — è il lavoro della Commissione di Venezia — la Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa — che interviene a richiesta dei singoli paesi interessati o, più recentemente anche su sollecitazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, per esprimere pareri e raccomandazioni sui singoli aspetti degli ordinamenti nazionali che sono sottoposti alla sua attenzione. Nessun potere coercitivo, ma una

---

<sup>(10)</sup> Dal titolo di un famoso libro di R.H. THALER e C. R. SUSTEIN, *Nudge* (2008), the final edition Penguin, London, 2022.

grande forza argomentativa e persuasiva sono la fonte della sua autorevolezza.

Il tempo corre veloce e debbo concludere.

Due osservazioni finali.

La storia degli anni recenti ci mostra che il patrimonio della civiltà giuridica e politica che abbiamo voluto mettere al sicuro nei testi fondativi dei nostri ordinamenti non è al riparo dall'azione del tempo. In ambito giuridico, politico e sociale, lo sviluppo della storia non è mai un progresso lineare. Ogni conquista va continuamente riconquistata. E ogni generazione è di fronte a un nuovo inizio. Certamente le nuove generazioni possono costruire sulle esperienze di coloro che le hanno precedute e possono attingere al tesoro dell'intera umanità. Ma possono anche rifiutarlo o ignorarlo. La costruzione delle strutture portanti della convivenza civile non è mai un compito concluso una volta per tutte, ma è una riconquista di ogni giorno.

Il secondo riguarda il ruolo degli strumenti giuridici e istituzionali posti a tutela dei valori fondamentali. Per garantirne la durata nel tempo non è bastato scolpire a chiare lettere nei testi costituzionali, nazionali ed europei, l'indipendenza dei giudici — unitamente a tutti gli altri valori essenziali dello Stato diritto. L'aver consegnato quei valori in testi giuridici di valore superiore agli altri è un fatto importante, così come lo è l'azione delle Corti che li garantiscono.

Ma tutto questo non basta.

Quando il problema non deriva da singole e specifiche violazioni, ma dalla diffusa degradazione del clima culturale e politico, anche il diritto si trova con le armi spuntate.

I giudici, le Corti, sono i primi a dover difendere la loro indipendenza, anzitutto praticandola sempre con orgoglio e fierezza.

Ma non possono essere lasciati soli.

Debbono essere sostenuti da una cultura diffusa.

Per questo oltre agli strumenti giuridici, repressivi o sanzionatori, si stanno sperimentando altre strade, che scommettono anche sulla forza della persuasione, del dialogo e della collaborazione.

Mantenere viva la cultura della limitazione del potere, della soggezione del potere alla legge è un compito corale, di tutte le istituzioni, anche culturali, e di tutta la società.

La posta in gioco, come ci ricordano i classici, è la libertà, di ciascuno e dell'intera società.

Come dice icasticamente Charles de Secondat, Barone di Montesquieu, nel famosissimo libro VI dell'*Esprit des Lois* « non vi è *libertà* se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo ».

L'indipendenza del potere giudiziario, dunque, è una questione di libertà.

RAFFAELE SABATO

## **BREVE PRESENTAZIONE DELLA PRESIDENTE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

Nata a Dublino, dopo il conseguimento della laurea — all'*University College* di quella città — il profilo personale e professionale di Síofra O'Leary è da subito un profilo europeo. E, ugualmente da subito, i suoi rapporti con il mondo giuridico italiano sono rilevanti.

Viene infatti ammessa in quella fucina di talenti, realizzata dai paesi fondatori delle comunità europee, che è l'Istituto Universitario Europeo a Fiesole, dove completa giovanissima il dottorato di ricerca in diritto europeo. Vive in Italia e viene in contatto con tanti — anzi tante — tra i futuri protagonisti del mondo giuridico-europeo del Paese, che oggi intervengono in questo incontro.

I temi di suo interesse fin da quel momento sono tra quelli che coniugano i diritti e le libertà di natura economica con i valori della persona umana e della convivenza civile.

Anticipata da un suo articolo del 1992, allorché non si parlava ancora di cittadinanza europea se non per la proclamazione di essa nell'adottato Trattato dell'Unione destinato a entrare in vigore nel 1993, la sua tesi di dottorato sullo stesso tema viene rifiuta nel 1996 in un volume di Kluwer che fa discutere, anche perché pone all'attenzione questioni da af-



frontarsi nella Conferenza intergovernativa dello stesso anno. Ella vi esamina il dualismo nazionalità/cittadinanza europea e analizza i segmenti (e i limiti) delle libertà di circolazione, in cui individua un primo embrione di un concetto concreto di cittadinanza in evoluzione.

Quella intuizione era destinata a diventare — ai nostri tempi, sempre attraverso le libertà di circolazione, soprattutto delle persone — lo strumento di importanti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Lussemburgo, riverberandosi su aspetti centrali della vita delle persone stesse. In parallelo, purtroppo, sono oggi feroci le critiche. Senza timore di rivelare segreti relativi alle deliberazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ovviamente non rivelerò, mi piace qui ricordare come proprio in questa scorsa settimana una mia osservazione, relativa a una modesta citazione da inserire in una sentenza relativa all'impatto delle libertà di circolazione dell'Unione sulla fruizione di un diritto convenzionalmente protetto, sia stata rafforzata magistralmente proprio da un intervento della presidente, esperta del tema.

Durante e dopo l'esperienza fiorentina iniziano per la giovane professoressa O'Leary le attività accademiche, svolte come ricercatrice e docente interessata a trattare i temi dei diritti fondamentali, avendo come sfondo vari aspetti di diritto dell'Unione europea.

Quando esce la citata monografia sulla cittadinanza nel 1996, ella è già giunta alle posizioni di vicedirettrice del Centro per gli Studi Giuridici Europei all'Università di Cambridge e di Fellow all'*Emmanuel College*, dopo essere stata ricercatrice all'Università di Cadice e all'Istituto per la *Public Policy Research* a Londra. Da quell'anno, si avvia

una feconda interazione tra carriera istituzionale europea e attività accademica.

Assunta la posizione di referendaria presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, mantiene i rapporti di insegnamento con l'università e soprattutto, continuativamente, con la sua facoltà di giurisprudenza di provenienza a Dublino, insegnamento che proseguirà a Bruges al prestigioso Collegio d'Europa e con *visiting professorships* anche in altri paesi, allo stesso tempo assumendo ruoli nel comitato di redazione della *Common Market Law Review* e producendo saggi nonché, all'inizio degli anni duemila, una monografia in tema di diritto del lavoro che ancora una volta coniuga profili di attenzione alle attività economiche e diritti delle persona, attraverso il prisma della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Sul lavoro a Lussemburgo — che, lungo quasi un ventennio, costituisce a mio avviso la premessa fondamentale del successivo lavoro a Strasburgo — posso spendere qualche ultima parola: come detto, Síofra O'Leary inizia da referendaria, e in quella fase, oltre che con altri giudici, lavora nel gabinetto di Federico Mancini e, quindi, nell'avvicinarsi alla scuola lavoristico-europea di Bologna, conosce tutti i giovani giuristi italiani allora a Lussemburgo, oltre agli italiani già allora in posizioni di vertice presso la Corte di giustizia: qualcuno dei primi, destinato a posizioni accademiche e giudiziarie importanti, è oggi in sala; dei secondi, tra i molti, mi piace ricordare il compianto Giuseppe Tesauo, allora avvocato generale. Il passo è breve verso il diventare Síofra O'Leary capo di gabinetto e infine capo di unità nella Direzione Ricerca e documentazione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La solida esperienza giurisprudenziale europea sviluppata a Lussemburgo la porta con facilità, nel 2015, a raggiungere la posizione di giudice per l'Irlanda presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. E lì, con la bravura e l'apprezzamento dei colleghi, ancora una volta è ovvio che si affermi come presidente di sezione e poi, lo scorso anno, prima vicepresidente e poi presidente della Corte, acclamata in tutta Europa per avere rotto un altro tetto di cristallo: lei, che nei primi anni di Lussemburgo era stata coautrice con Mancini di un saggio in tema di parità di genere, è la prima donna a svolgere il ruolo presidenziale a Strasburgo, parallelamente a una cancelliera anch'ella donna, in un momento non facile per gli esiti della crisi pandemica, l'impatto sulla Corte delle conseguenze dell'aggressione a carico dell'Ucraina, l'esigenza per i giudici dei diritti umani di affrontare temi nuovissimi quali quelli legati al cambiamento climatico.

Non dirò altro sul suo ottimo lavoro a Strasburgo, se non che a metà maggio molti giornali hanno riportato la notizia per cui la presidente ha dovuto invocare, a nome della Corte di Strasburgo, un maggior sostegno finanziario alla Corte stessa nel corso del vertice dei Capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa tenutosi a Reykjavik. Credo che, oggi e qui, quella notizia debba essere completata, in linea con quanto ho tentato di esprimere circa il profondo legame che, nella visione della presidente, sussiste tra i profili economici e la protezione dei diritti umani.

Infatti, una forte tutela di tali diritti si basa su una forte Corte, ciò che la presidente O'Leary ha — fortunatamente — tra le sue priorità, come credo emergerà chiaro ascoltandola.

SÍOFRA O'LEARY

**L'INDIPENDENZA DEL GIUDICE  
ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA  
DELLA CORTE EUROPEA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO**

È un privilegio rivolgersi a un pubblico così illustre e condividere questa tribuna con i Presidenti Sciarra e Lenaerts, che, in un passato recente, ci hanno ambedue onorati inaugurando l'anno giudiziario a Strasburgo.

Vorrei ringraziare la Scuola Superiore della Magistratura e l'Accademia dei Lincei per aver organizzato questo importante evento e per avermi invitato a rappresentare la Corte europea dei diritti dell'uomo in questa sede davvero unica. Ho tenuto molti discorsi, in molti luoghi, ma mai a pochi metri da Raffaello e Baldassarre Peruzzi, il che, devo confessare, intimidisce ed è al contempo stimolante.

Vorrei anche ringraziare il mio collega e amico, il giudice Raffaele Sabato, ponte insostituibile tra la Corte di Strasburgo e la magistratura italiana. E, naturalmente, non posso non salutare stamattina il mio predecessore, Guido Raimondi, al quale faccio i miei auguri più affettuosi e quelli di tutta la Corte.

Vorrei iniziare con alcune parole introduttive sulla posizione che la nozione di Stato di diritto riveste nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), prima di affrontare il come e perché la Corte ha cercato in tale sua

giurisprudenza di proteggere l'indipendenza della magistratura, nonché il contesto in cui si inserisce questa protezione oggi in Europa.

### **1. Lo Stato di diritto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Secondo l'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa <sup>(1)</sup>, ogni Stato membro deve accettare i principi dello Stato di diritto, i diritti umani e la democrazia. Questi tre valori fondamentali sono strettamente interconnessi e costituiscono i pilastri su cui si basano il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che si applica in uno spazio giuridico relativo a 46 Stati e oltre 700 milioni di abitanti.

Lo Stato di diritto è considerato parte del patrimonio comune degli Stati del Consiglio d'Europa, insieme a un nucleo di "tradizioni e ideali politici", come chiaramente affermato nel Preambolo della CEDU. È — o dovrebbe essere — un pilastro di ogni ordinamento giuridico nazionale o organizzazione internazionale ed è richiamato nei principali testi giuridici e politici internazionali, non da ultimo l'attuale articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), a cui senza dubbio il Presidente Lenaerts farà riferimento <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> STE n. 1.

<sup>(2)</sup> Secondo l'articolo 2 del TUE, l'UE "... 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 in cui prevalgono il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra donne e uomini".

Sebbene, intuitivamente, queste affermazioni sull'importanza dello Stato di diritto non siano particolarmente controverse, può risultare più complesso definire cosa sia lo Stato di diritto e stabilire un legame tra questo concetto e una particolare violazione dei diritti umani dinanzi a una corte internazionale <sup>(3)</sup>.

In assenza di una chiara definizione dello Stato di diritto in un testo giuridico vincolante, è stato molto importante, in Europa e altrove, il lavoro della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (“Commissione di Venezia”) al quale attingono la Corte europea da decenni e oggi in maniera crescente la Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella sua “Checklist sullo Stato di diritto”, la Commissione di Venezia riassume il concetto come segue <sup>(4)</sup>:

“la nozione di Stato di diritto richiede un sistema di norme chiare e prevedibili, nel quale tutti abbiano il diritto di essere trattati da coloro che sono investiti del potere decisionale con dignità, uguaglianza e ragionevolezza e in conformità alle leggi, nonché abbiano la possibilità di impugnare le decisioni davanti a tribunali indipendenti e imparziali nel quadro di procedure eque”.

Inoltre, la Commissione di Venezia ha chiarito che per assicurare sufficienti garanzie sia dal punto di vista costituzionale che della legislazione all'indipendenza della magistratura è necessario, tra l'altro, che le infrazioni che comportano sanzioni discipli-

---

<sup>(3)</sup> Si veda più avanti BINGHAM, *The Rule of Law* (Penguin 2011); R. SPANO, *The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary*, 27(13) *EULJ* (2021) 211.

<sup>(4)</sup> Adottata alla 106sima Sessione Plenaria (Venezia, 11-12 marzo 2016), § 15.

nari siano chiaramente definite dalla legge e che il sistema disciplinare “soddisfi i requisiti di equità procedurale”, che la nomina e l’avanzamento di carriera dei giudici non siano “basati su considerazioni politiche o personali” e che la magistratura sia dotata di risorse sufficienti per “svolgere i propri compiti con integrità ed efficienza” (5). Per quanto riguarda l’indipendenza dei singoli giudici, i parametri di riferimento della Commissione di Venezia includono, ad esempio, che le attività giudiziarie siano soggette solo alla supervisione delle Corti superiori attraverso procedimenti di impugnazione e che i giudici non siano soggetti alla supervisione di colleghi-giudici o di qualsiasi potere gerarchico esecutivo, nonché che l’assegnazione degli affari sia basata su criteri oggettivi e trasparenti (6). I requisiti di indipendenza dei singoli giudici sono considerati come aspetti specifici dell’esigenza della Convenzione europea di accesso effettivo alla giustizia; ed è anche da qui che la Corte ha iniziato a sviluppare la sua giurisprudenza facendo espliciti riferimenti allo Stato di diritto.

Nella sentenza *Golder c. Regno Unito*, pronunciata nel 1975 (7), la Corte si è basata sul diritto a un processo equo garantito dall’articolo 6 § 1, da cui ha dedotto il diritto intrinseco dell’individuo di accesso a un tribunale. Con riferimento allo Stato di diritto, menzionato nel Preambolo della Convenzione, la Corte ha dichiarato che:

“[...] sarebbe un errore considerare [lo Stato di diritto] come un mero “riferimento più o meno retorico”, privo di

---

(5) Ibid. §§ 78, 79, 83.

(6) Ibid. §§ 87-88.

(7) *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, Serie A n.

rilevanza per l'interpretazione della Convenzione. Uno dei motivi per cui i governi firmatari hanno deciso di “muovere i primi passi per l'applicazione collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale” è stata la loro profonda fiducia nello Stato di diritto” (8).

Si può notare una certa simmetria tra l'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo in Golder ai valori alla base della Convenzione, tra cui lo Stato di diritto, e quello della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sua giurisprudenza molto più recente in materia di condizionalità in relazione all'articolo 2 del TUE e ai valori ivi elencati (9).

Dopo Golder, lo Stato di diritto è diventato un principio guida per la Corte. Esso “ispira l'intera Convenzione” (10), è “insito in tutti gli articoli della Convenzione” (11) ed è definito come “uno dei principi fondamentali di una società democratica” (12).

Lo stretto rapporto tra Stato di diritto e società democratica è stato sottolineato dalla Corte attraverso diverse espressioni: “società democratica che aderisce al principio dello Stato di diritto” (13), “società democratica basata sullo Stato di di-

---

(8) Ibid. § 34.

(9) Si veda, per esempio, il caso C-156/21 *Ungheria vs. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:97 e il caso C-157/21 *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:98.

(10) *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 69 Serie A n. 22.

(11) *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 50 Reports of Judgments and Decisions 1996-III.

(12) *Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, § 55 Serie A n. 28.

(13) *Winterwerp c. Paesi Bassi*, 24 ottobre 1979, § 39 Serie A n. 33.



ritto” (14) e, più sistematicamente, “Stato di diritto in una società democratica” (15). In quanto connesso alla nozione di “società democratica”, lo Stato di diritto è anche collegato al concetto più ampio di “ordine pubblico europeo” (16), la cui difesa è al centro del sistema della Convenzione (17).

Nel corso degli anni, la Corte ha elaborato diverse garanzie sostanziali che possono essere considerate declinazioni di questa nozione. Tra queste, il principio di legalità o di prevedibilità (18), il principio della certezza del diritto (19), il principio dell’uguaglianza degli individui di fronte alla legge (20), il principio secondo cui l’esecutivo non può disporre di poteri illimitati quando è in gioco un diritto o una libertà (21), il principio della possibilità di ricorrere a un tribunale indipendente e

---

(14) *Vereniging Weekblad Bluf! c. Paesi Bassi*, 9 febbraio 1995, § 35, Serie A n. 306-A.

(15) *Malone c. Regno Unito*, 2 agosto 1984, § 79, Serie A n. 82.

(16) *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia*, 30 gennaio 1998, § 45, Reports of Judgments and Decisions 1998-I.

(17) Si veda *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], n. 5809/08, 21 giugno 2016, § 145: “Una delle componenti fondamentali dell’ordine pubblico europeo è il principio dello Stato di diritto, e l’arbitrarietà costituisce la negazione di tale principio.”

(18) *Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. 42750/09, ECHR 2013.

(19) *Panorama Ltd. And Miličić c. Bosnia ed Erzegovina* (n. 69997/10 e 7493/11), 25 luglio 2017, § 63.

(20) *Roman Zakharov c. Russia* [GC] n. 47143/06, 4 dicembre 2015, § 230, *Beghal c. Regno Unito* n. 4755/16, 28 febbraio 2019, § 88.

(21) Contenuto in *H.F. e altri c. Francia* [GC], n. 24384/19 e 44234/20, 14 settembre 2022.

imparziale <sup>(22)</sup> e il diritto a un processo equo <sup>(23)</sup>. Alcuni di questi principi sono strettamente correlati e possono essere inclusi nelle categorie della legalità e del giusto processo. In ogni caso, essi mirano tutti a proteggere l'individuo dall'arbitrio, soprattutto nei rapporti tra l'individuo e lo Stato <sup>(24)</sup>.

## **2. La salvaguardia dell'indipendenza della magistratura**

Un sistema giudiziario efficiente, imparziale e indipendente è la pietra angolare di qualsiasi sistema democratico basato su pesi e contrappesi. I tribunali sono il mezzo attraverso il quale vengono limitati i potenti interessi che possono ledere i diritti umani individuali. Spetta a essi garantire che tutti gli individui, a prescindere dal loro retroterra, siano trattati in modo uguale davanti alla legge.

Tutto ciò sembra molto semplice e la semplicità delle mie parole, pronunciate in un'Istituzione di questa levatura, mi crea quasi imbarazzo. Tuttavia, come tenterò di dire tra poco, la semplicità e la verità giuridica di queste parole non sono più valide dappertutto nell'Europa dell'ultimo decennio.

In un sistema di responsabilità condivisa come quello istituito dalla Convenzione per la stessa integrità del sistema è necessaria l'esistenza di magistrature europee forti e indipendenti, in grado di giu-

---

<sup>(22)</sup> *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n. 22689/07, § 83, ECHR 2012.

<sup>(23)</sup> *Ibrahim e altri c. Regno Unito* [GC], n. 50541/08 e 3 altri, § 250, 13 settembre 2016.

<sup>(24)</sup> Si veda, per esempio, *Grzęda c. Polonia* [GC], n. 43572/18, § 342, 15 marzo 2022: "i principi dello Stato di diritto e della prevenzione del potere arbitrario che pervadono gran parte della Convenzione".

dicare senza interferenze indebite e di esercitare un controllo giudiziario significativo sulle autorità nazionali (25).

È importante sottolineare che, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'autorità del potere giudiziario è una nozione trasversale, esaminata attraverso il prisma di diversi articoli della Convenzione, come gli articoli 6, 8, 10 e 11, e sulla base di doglianze di un gruppo eterogeneo di ricorrenti dinanzi alla Corte: a volte i giudici stessi, a volte le parti del procedimento giudiziario nazionale, e a volte altre persone o organismi interessati a tali procedimenti, come gli avvocati (26) o la stampa (27), come cercherò di illustrare.

### **3. Gli strumenti approntati dall'articolo 6 § 1 in difesa dell'indipendenza della magistratura**

La tutela della magistratura nella giurisprudenza della Corte si fonda sul suo ruolo fondamentale quale ramo indipendente del potere statale, che gode di uno status speciale sulla base dei principi della separazione dei poteri e dello Stato di diritto.

---

(25) Si veda *Tuleya c. Polonia*, n. 21181/19 e 51751/20, § 264, 6 luglio 2023: “La Corte non sottolineerà mai abbastanza il ruolo fondamentale svolto dai tribunali nazionali, in quanto garanti della giustizia, nel sostenere tale principio attraverso le loro decisioni che danno effetto diretto ai diritti e alle libertà della Convenzione o rimediano a violazioni della Convenzione già avvenute.”. Che a sua volta cita *Grzęda c. Polonia*, citata *supra*, § 324. Si veda anche A. SEIBERT-FOHR, “*Protecting Judicial Independence: A Shared Endeavour of European Human Rights Protection*”, Keynote 8 ottobre 2023.

(26) Si veda, per esempio, *Morice v. France* [GC], n. 29369/10, § 9, ECHR 2015.

(27) Si veda, per esempio *Gazeta Ukraina-Tsentr c. Ucraina*, n. 16695/04, § 4, 15 luglio 2010.

Come sappiamo, il ruolo della magistratura nella vita pubblica contemporanea è cambiato nel corso dei secoli. I giudici non sono più solo la “bocca” della legge come descritto da Montesquieu. Questioni politiche sono sempre più spesso portate davanti ai tribunali e i giudici sono chiamati a risolvere, con riferimento alla legge e nel rispetto delle obbligazioni giuridiche, questioni sociali delicate un tempo lasciate al vaglio della politica e del legislatore. I tribunali sono sotto i riflettori e leader potenti, sostenuti da forti maggioranze, possono tentare di smantellare le limitazioni al proprio potere e di erodere la separazione dei poteri su cui pure si basa il rispetto dell'indipendenza della magistratura <sup>(28)</sup>.

I gravi attacchi all'indipendenza della magistratura degli ultimi anni, all'interno degli Stati dell'UE e del Consiglio d'Europa, hanno portato a un netto aumento delle controversie davanti alla Corte di Strasburgo che sollevano interrogativi sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. Nostro malgrado, oggi disponiamo di un'ampia giurisprudenza relativa alla selezione/nomina dei giudici <sup>(29)</sup>, alla loro carriera/promozione <sup>(30)</sup>, al loro trasferimento <sup>(31)</sup>, alla sospensione <sup>(32)</sup>, ai procedimenti discipli-

---

<sup>(28)</sup> Questo è ben descritto da Marta Cartabia, che si esprimeva in qualità di Vicepresidente della Corte Costituzionale italiana in “*Separation of Powers and Judicial Independence: Current Challenges*”, Dialogue between Judges, 2018, European Court of Human Rights.

<sup>(29)</sup> *Juričić c. Croatia*, n. 58222/09, 26 luglio 2011.

<sup>(30)</sup> *Dzhidzbeva-Trendafilova c. Bulgaria* (dec.), n. 12628/09, 9 ottobre 2012, e *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria*, n. 43800/12, §§ 85-87, 15 settembre 2015.

<sup>(31)</sup> *Tosti c. Italia* (dec.), n. 27791/06, 12 maggio 2009.

<sup>(32)</sup> *Paluda c. Slovacchia*, n. 33392/12, §§ 33-34, 23 maggio 2017, e *Camelia Bogdan c. Romania*, n. 36889/18, § 70, 20 ottobre 2020.

nari <sup>(33)</sup>, alla riduzione dello stipendio in seguito alla condanna per una grave mancanza disciplinare <sup>(34)</sup> e alla rimozione dalle funzioni pur rimanendosi formalmente nelle funzioni giudiziarie <sup>(35)</sup>.

Nelle recenti sentenze sull'articolo 6 § 1, la Corte ha sottolineato:

“il ruolo speciale ricoperto nella società dal potere giudiziario che, in quanto garante della giustizia — valore fondamentale in uno Stato di diritto —, deve godere della fiducia della collettività se deve poter svolgere le proprie funzioni” <sup>(36)</sup>.

Con l'accrescersi della “retrocessione” dello Stato di diritto in diversi Stati membri del Consiglio

<sup>(33)</sup> *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo* [GC], n. 55391/13 e 2 altri, § 120, 6 novembre 2018; *Di Giovanni c. Italia*, n. 51160/06, §§ 36-37, 9 luglio 2013; e *Eminağaoğlu c. Turchia*, n. 76521/12, § 80, 9 marzo 2021. Per quanto riguarda il licenziamento, si veda *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, n. 21722/11, §§ 91 e 96, ECHR 2013; *Kulykov e altri c. Ucraina*, n. 5114/09 e 17 altri, §§ 118 e 132, 19 gennaio 2017; *Sturua c. Georgia*, n. 45729/05, § 27, 28 marzo 2017; *Kamenos c. Cipro*, n. 147/07, §§ 82-88, 31 ottobre 2017; e *Olujić c. Croazia*, n. 22330/05, §§ 31-43, 5 febbraio 2009.

<sup>(34)</sup> *Harabin c. Slovacchia*, n. 58688/11, §§ 118-23, 20 novembre 2012.

<sup>(35)</sup> *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, 23 giugno 2016, §§ 34 e 107-11; *Denisov c. Ucraina* [GC], n. 76639/11, § 54, 25 settembre 2018; e *Broda e Bojara c. Polonia* (n. 26691/18 e 27367/18, §§ 121-23, 29 giugno 2021), e *Gumenyuk e altri c. Ucraina*, n. 11423/19, §§ 61 e 65-67, 22 luglio 2021. Per una panoramica, si veda K. ŠIMÁČKOVÁ, “Protection of the rule of law and judicial independence through the protection of the rights of judges before the European Court of Human Rights”, EUnited in diversity, II, The Hague, August 2023, forthcoming.

<sup>(36)</sup> Si veda *Baka*, citata *supra*, § 165, e le altre citazioni ivi contenute e, di recente, *Bilgen c. Turchia*, n. 1571/07, § 58, 9 marzo 2021.

d'Europa — ad esempio, pendono oltre 450 ricorsi che sollevano dubbi sull'indipendenza della magistratura in Polonia — la Corte ha anche spostato l'attenzione della giurisprudenza sul diritto di accesso a un tribunale, affermando che:

“Considerata la posizione di rilievo che la magistratura occupa tra gli organi dello Stato in una società democratica e la crescente importanza attribuita alla separazione dei poteri e alla necessità di salvaguardare l'indipendenza della magistratura [...], la Corte deve essere particolarmente attenta alla protezione dei membri della magistratura contro le misure che incidono sul loro status o sulla loro carriera e che possono minacciare la loro indipendenza e la loro autonomia” (37).

La sentenza *Bilgen c. Turchia*, da cui è estratto questo passaggio, e altre sentenze di questa natura sull'articolo 6, evidenziano il fatto che la Corte non valuta più l'indipendenza della magistratura solo dal punto di vista dell'equo processo dei diritti delle persone coinvolte nei procedimenti giudiziari, ma anche da quello dei giudici in quanto essi stessi parti processuali, e con un'attenzione alla tutela dell'indipendenza personale e istituzionale (38).

La Convenzione non richiede un particolare sistema di amministrazione giudiziaria, ma esige che i tribunali nazionali siano in grado di giudicare in modo equo e indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Per questo motivo, la Corte ha sottolineato l'importanza della separazione dei poteri nell'interpretazione del requisito dell'indipendenza, in particolare nei casi riguardanti la nomina e la revoca dei giudici.

---

(37) *Bilgen c. Turchia*, citata *supra*, § 58.

(38) Per un altro esempio, *Oktay Alkan c. Turchia*, n. 24492/21, 20 giugno 2023.

Nel caso *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda*, la Grande Camera ha esaminato il processo di nomina dei giudici della neocostituita Corte d'appello islandese. Ha spiegato che la garanzia dell'indipendenza giudiziaria è strettamente connessa al requisito che i tribunali devono essere istituiti per legge. Questa "garanzia istituzionale" di indipendenza, contenuta nell'articolo 6 § 1, mira ad assicurare che l'organizzazione giudiziaria in una società democratica non dipenda dalla discrezionalità dell'esecutivo, ma sia regolata dalla legge emanata dal Parlamento. Ciò vale non solo per il sistema giudiziario in generale, ma anche per la composizione del collegio giudicante nei singoli casi. Gravi difetti nella nomina dei giudici possono dare luogo a una violazione del diritto di accesso a un tribunale stabilito dalla legge. Secondo il criterio di valutazione in tre fasi introdotto in questo caso islandese, un difetto nella procedura di nomina di un giudice comporta una violazione dell'articolo 6 se è palesemente in contrasto con il diritto interno, incide sulla capacità della magistratura di svolgere le proprie funzioni senza indebite interferenze e i tribunali nazionali competenti non riesaminano adeguatamente la presunta irregolarità e le sue conseguenze.

I principi sviluppati in *Ástráðsson* sono stati successivamente ripresi dalla CGUE e applicati dalla Corte europea in casi che hanno coinvolto altri Stati convenuti <sup>(39)</sup>, e la sentenza della Grande Camera ci ha ricordato che l'istituzione di tribunali indipendenti e imparziali in conformità con la legge

---

<sup>(39)</sup> Si veda, per esempio, *Reczkowicz c. Polonia*, n. 43447/19, §§ 216-279, 22 luglio 2021; *Besnik Cani c. Albania*, n. 37474/20, §§ 83-114, 4 ottobre 2022; *Gloveli c. Georgia*, n. 18952/18, §§ 49-51, 7 aprile 2022.

è qualcosa che dobbiamo cercare di proteggere in tutti gli Stati europei, anche in quelli in cui la democrazia e lo Stato di diritto non sembrano altrimenti a rischio.

#### **4. La libertà di espressione come diritto ma anche, ove necessario, come dovere della magistratura**

Finora ho esaminato i requisiti dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Tuttavia, come ho indicato all'inizio, l'arsenale della Convenzione per la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura non si limita a tale articolo.

Nel caso *Baka c. Ungheria*, il Presidente della Corte Suprema lamentava, ai sensi dell'articolo 10, il fatto che il suo incarico fosse stato fatto cessare a causa delle opinioni critiche che aveva espresso pubblicamente in qualità di Presidente della Corte Suprema e del Consiglio Nazionale di Giustizia <sup>(40)</sup>.

In quanto giudici — e questo lo devo veramente sottolineare — dobbiamo essere disponibili ad accettare un dovere di riserbo quando si tratta di dichiarazioni pubbliche e interviste alla stampa in rapporto a questioni rilevanti per la società che poi possiamo dover esaminare giudiziariamente. Il caso *Baka* e casi più recenti riguardanti la Polonia non fanno venir meno questo dovere di riserbo ma si occupano della delicata posizione dei giudici che si debbano confrontare con riforme legislative suscet-

---

<sup>(40)</sup> Il ricorrente ha espresso opinioni critiche sulle riforme costituzionali e legislative che riguardano il sistema giudiziario, su questioni relative al funzionamento e alla riforma del sistema giudiziario, all'indipendenza e all'inamovibilità dei giudici e all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici.



tibili di incidere, o finalizzate a incidere, sulla loro indipendenza <sup>(41)</sup>.

In merito alla libertà di espressione dei giudici, nella stessa sentenza la Corte ha affermato che:

“le questioni relative al funzionamento del sistema giudiziario rientrano nell’interesse pubblico e il dibattito su tali questioni gode generalmente di un alto grado di protezione ai sensi dell’articolo 10. Anche se una questione in discussione ha implicazioni politiche, ciò non è di per sé sufficiente a impedire a un giudice di fare una dichiarazione in merito. Le questioni relative alla separazione dei poteri possono riguardare questioni molto importanti in una società democratica sulle quali il pubblico ha un legittimo interesse a essere informato e che rientrano nell’ambito del dibattito politico” <sup>(42)</sup>.

Il testo della sentenza *Baka*, in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell’articolo 10 della Convenzione, è oggi nostro malgrado spesso ripetuto in sentenze relative a magistrati e altri titolari di posizioni giudiziarie di Polonia, Bulgaria e Romania e non solo, che hanno presentato ricorsi a Strasburgo in seguito alla destituzione dagli uffici o all’imposizione di sanzioni disciplinari <sup>(43)</sup>.

Nel caso *Žurek c. Polonia*, ad esempio, deciso lo scorso anno, una Camera di 7 giudici, tra cui il Giudice Sabato, ha riscontrato una violazione dell’articolo 10 della Convenzione a seguito di una serie di misure applicate al ricorrente, che era stato por-

---

<sup>(41)</sup> *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, § 168, 23 luglio 2016.

<sup>(42)</sup> *Ibid.*, § 165.

<sup>(43)</sup> *Žurek c. Polonia*, n. 39650/18, § 224, 16 giugno 2022; *Miroslava Todorova c. Bulgaria*, n. 40072/13, § 172, 19 ottobre 2021; *Brisic c. Romania*, n. 26238/10, §§ 106-107, 11 dicembre 2018.

tavoce e membro giudiziario del Consiglio nazionale della magistratura e aveva criticato le riforme giudiziarie polacche. Secondo la Corte:

“il diritto generale alla libertà di espressione dei giudici nell'affrontare questioni riguardanti il funzionamento del sistema giudiziario può trasformarsi in un corrispondente dovere di parlare in difesa dello Stato di diritto e dell'indipendenza giudiziaria quando questi valori fondamentali sono minacciati” (44).

Echeggia qui il testo del Qohelet 3:7 - “c'è un tempo per tacere e un tempo per parlare”.

Questi casi fanno anche riferimento all'“effetto dissuasivo” delle sanzioni a carico dei giudici che partecipano al dibattito pubblico sulle riforme legislative che riguardano la magistratura e la sua indipendenza (45). Questo “chilling effect” scoraggia non solo i giudici direttamente sanzionati, ma anche gli altri giudici all'interno del sistema in questione, dall'esprimere le loro opinioni sul funzionamento della magistratura o sulle riforme della giustizia (46). Ciò ha contribuito a far sì che la Corte di Strasburgo ritenesse tali sanzioni non necessarie in una società democratica, in quanto soffocare tale dibattito è contrario all'interesse pubblico al funzionamento della magistratura e al “dovere dei giudici di esprimersi in difesa dello Stato di diritto e dell'indipendenza giudiziaria”, quando necessario (47).

Anche in questo caso assistiamo a un cambiamento nella giurisprudenza della Corte di Stra-

---

(44) *Żurek c. Polonia*, citata *supra*, § 222, 16 giugno 2022.

(45) *Baka c. Ungheria*, citata *supra*, § 173; *Żurek c. Polonia*, citata *supra*, § 227.

(46) *Ibid.*

(47) *Żurek c. Polonia*, citata *supra*, § 222.

sburgo, frutto di diversi anni di esperienza nell'affrontare varie forme di attacchi all'indipendenza giudiziaria.

### **5. Diritti alla vita privata e familiare e questioni di indipendenza della magistratura**

Ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, la Corte, nel valutare se la soglia di gravità della violazione allegata è raggiunta affinché l'articolo 8 sia applicabile alle controversie in materia di rapporti di impiego, ivi comprese negli ultimi anni quelle che coinvolgono giudici e pubblici ministeri, adotta generalmente un "approccio basato sulle conseguenze" della violazione allegata <sup>(48)</sup>.

Nel caso *Tuleya c. Polonia*, deciso lo scorso luglio, la Corte ha avuto poche difficoltà a concludere che il ricorso del giudice ricorrente era ammissibile. Elementi centrali di questa conclusione sono stati la natura e la durata dei diversi effetti negativi derivanti dall'avvio di un'indagine preliminare sulla condotta del ricorrente e dalla revoca della sua immunità seguita dalla sospensione dalle funzioni <sup>(49)</sup>. Tenuto conto della centralità della procedura di rinvio pregiudiziale nel diritto dell'UE, la Corte ha ritenuto che un'ingerenza sotto forma di indagine preliminare a seguito della richiesta di pronuncia pregiudiziale presentata dal giudice ricorrente alla Corte di Lussemburgo fosse contraria all'articolo 267 TFUE. Considerate anche le disposizioni della legge polacca, questa ingerenza non era

---

<sup>(48)</sup> *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, n. 21722/11, § 166, ECHR 2013; *Denisov c. Ucraina* [GC], n. 76639/11, §§ 107-109, 25 settembre 2018; *Ovcharenko e Kolos c. Ucraina*, 27276/15 e 33692/15, §§ 85-86, 12 gennaio 2023.

<sup>(49)</sup> *Tuleya c. Polonia*, citata *supra*, §§ 252-272.

“conforme alla legge” ai sensi dell’articolo 8 della Convenzione. Inoltre, la Corte ha rilevato che la decisione che consentiva di ritenere il ricorrente penalmente responsabile e di sospenderlo era stata adottata dalla Camera disciplinare della Corte suprema; organo questo che non poteva essere considerato un “tribunale” ai fini della Convenzione, come riconosciuto da diverse sentenze sia della CGUE che della Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>(50)</sup>.

Tuleya non è l’unico esempio di come l’articolo 8 operi per salvaguardare l’indipendenza giudiziaria dei singoli giudici<sup>(51)</sup>, ma è una sentenza che illustra in modo ampio e dettagliato il modo in cui la CGUE e la Corte europea dei diritti dell’uomo svolgono le loro funzioni giudiziarie complementari in difesa dello Stato di diritto. Su questo punto tornerò più avanti.

## **6. Attivazione dell’articolo 18 in difesa dell’indipendenza della giustizia**

Infine, poiché le minacce all’indipendenza della giustizia spesso derivano da difficoltà sistemiche o strutturali a livello degli Stati convenuti, è degno di nota il fatto che in alcuni casi recenti la Corte abbia riscontrato violazioni delle disposizioni sostanziali

---

<sup>(50)</sup> Dato che nella causa *Commissione/Polonia* (regime disciplinare dei giudici) (C-791/19, EU:C:2021:596) la Polonia era venuta meno agli obblighi derivanti dall’articolo 19, paragrafo 1, del TUE, in particolare “non garantendo l’indipendenza e l’imparzialità della Camera disciplinare della Corte suprema”.

<sup>(51)</sup> Si veda anche *Ovcharenko e Kolos c. Ucraina*, citata *supra*, 12 gennaio 2023; *Gumenyuk e altri c. Ucraina*, n. 11423/19, 22 luglio 2021.

degli articoli 8 e 10 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 18.

L'articolo 18 è una disposizione particolare nel catalogo dei diritti della Convenzione. Esso stabilisce che i diritti e le libertà della Convenzione possono essere limitati solo per gli scopi previsti dalla Convenzione stessa. Lo scopo di questo articolo è quello di proibire l'abuso di potere <sup>(52)</sup>. Esso viene invocato raramente e, fino a poco tempo fa, le constatazioni di violazioni sono state rare e, nei casi che riguardano l'indipendenza della magistratura, inascoltate. La situazione è cambiata nel 2022; senza dubbio ciò è stato un segno dei tempi.

Nel caso *Miroslava Todorova c. Bulgaria*, la presidente dell'Associazione dei giudici aveva criticato il Consiglio giudiziario supremo (CGS) e l'esecutivo. La Corte ha riscontrato in questo caso una violazione dell'articolo 10 in combinato disposto con l'articolo 18. Lo scopo principale dei procedimenti disciplinari e delle sanzioni inflitte alla ricorrente dal CGS, infatti, non era stato quello dichiarato di garantire il rispetto dei termini per la conclusione dei casi, ma piuttosto di penalizzare e intimidire la ricorrente a causa delle sue critiche al CGS e all'esecutivo.

Una violazione dell'articolo 18, questa volta in combinato disposto con l'articolo 8, è stata riscontrata di recente anche in un caso polacco introdotto da un giudice della Corte regionale sottoposto a procedimento disciplinare dopo aver cercato di verificare se un giudice di primo grado, nominato dal Presidente della Repubblica su raccomandazione

---

<sup>(52)</sup> *Merabishvili c. Georgia* [GC], n. 72508/13, §§ 303 e 306, 28 novembre 2017.

del ricomposto Consiglio nazionale della magistratura, rispettasse il requisito dell'indipendenza <sup>(53)</sup>. Questi casi indicano chiaramente che la Corte è ora pronta ad affrontare le violazioni dello Stato di diritto con riferimento a questo articolo, cosa che non aveva fatto in passato e che sottolinea la natura sistemica delle violazioni riscontrate <sup>(54)</sup>.

### **7. Riforme della giustizia e indipendenza della magistratura**

Molti tra i ricorsi introdotti dai giudici degli Stati parti alla Convenzione derivano dalle conseguenze delle riforme dell'organizzazione giudiziaria e della legislazione per i singoli giudici.

La Corte ha sottolineato che la Convenzione non impedisce agli Stati di adottare misure legittime e necessarie per riformare il sistema giudiziario. La Corte cerca in ogni caso di capire quale sia il complicato contesto di ogni riforma giudiziaria impugnata nello Stato convenuto. Non è compito della Corte giudicare l'adeguatezza delle riforme o determinarne la costituzionalità ai sensi del diritto nazionale <sup>(55)</sup>. In generale, la Corte si avvarrà del lavoro di organismi esperti di monitoraggio, come la Commissione di Venezia, i cui rapporti possono spiegare, in relazione a un determinato Stato, perché in un

---

<sup>(53)</sup> Si veda *Juszczyszyn c. Polonia*, n. 35599/20, 6 ottobre 2022.

<sup>(54)</sup> Si veda, per esempio, *Kövesi c. Romania*, n. 3594/19, 5 maggio 2020, in cui è stata riscontrata unicamente la violazione degli articoli 6 § 1 e 10 della Convenzione o *Ovcharenko e Kolos c. Ucraina*, citata *supra*, § 136, dove la Corte ha rigettato in quanto manifestamente infondata la doglianza sollevata in base all'articolo 8.

<sup>(55)</sup> Si veda, per esempio, *Gumenyuk e altri c. Ucraina*, citata *supra*, § 43.

determinato contesto possono essere necessarie misure straordinarie per porre rimedio alla corruzione e alle carenze di professionalità in seno alla magistratura <sup>(56)</sup>. La Corte si concentra sulla questione relativa al se i diritti del ricorrente ai sensi della Convenzione siano influenzati dal modo in cui la riforma viene effettivamente attuata.

Un esempio evidente è dato da casi relativi alle procedure di screening per l'accesso alle cariche pubbliche (il c.d. "vetting") come *Xhoxhaj c. Albania* <sup>(57)</sup>, che riguardava la destituzione di un giudice e il divieto a vita per lo stesso di rientrare nel sistema giudiziario a seguito di elementi gravi emersi in una tale procedura di screening. Quest'ultima era stata condotta in base alla legge sul "vetting", che faceva parte di uno programma di riforma nazionale introdotto in risposta alla diffusa percezione di corruzione e alla mancanza di fiducia pubblica nel sistema giudiziario nazionale dell'Albania. In questo caso, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 8, poiché si è ritenuto che la legge sul "vetting" e le relative riforme rispondessero alla "pressante esigenza sociale" di combattere gli allarmanti livelli di corruzione, e la destituzione del ricorrente è stata ritenuta proporzionata. Inoltre, non è stata riscontrata alcuna violazione dell'articolo 6 § 1, relativo all'equità del procedimento, in quanto il ricorrente aveva avuto informazioni, tempo e mezzi idonei a fargli preparare una difesa adeguata, ed entrambi gli organi di vetting avevano fornito valutazioni e motivazioni sufficienti per le loro decisioni.

Al contrario, nel caso *Ivanovski c. l'ex Repub-*

---

<sup>(56)</sup> Idem.

<sup>(57)</sup> *Xhoxhaj c. Albania*, n. 15227/19, 9 febbraio 2021.

blica jugoslava di Macedonia <sup>(58)</sup>, è stata riscontrata una violazione in ragione della rimozione del presidente della Corte costituzionale dalla carica pubblica a seguito di un procedimento di “lustrazione”. La legge sulla lustrazione aveva reso la collaborazione con i servizi segreti dello Stato tra il 1944 e il 2008 un impedimento a ricoprire cariche pubbliche e la Commissione per la lustrazione aveva stabilito che il ricorrente non potesse ricoprire cariche pubbliche in quanto vi erano prove di una sua collaborazione dopo che lo stesso aveva subito un interrogatorio da parte della polizia segreta nel 1964 in relazione al suo coinvolgimento in un gruppo nazionalista all'epoca della frequenza del liceo. La Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 6 § 1 in merito all'equità del procedimento, poiché il Primo Ministro aveva rilasciato dichiarazioni pubbliche qualificando il ricorrente come collaboratore, dichiarazioni che sembravano tendere ad esercitare pressioni sull'indipendenza e sull'imparzialità del procedimento. È stata riscontrata anche una violazione dell'articolo 8 in quanto le sanzioni imposte sono state ritenute sproporzionate.

Sempre in tema di riforme della giustizia, nel caso *Gumenyuk e altri c. Ucraina* la Corte ha ammesso che può essere necessario e giustificato adottare misure straordinarie per porre rimedio alla corruzione e alla carenza di professionalità in seno alla magistratura. Tuttavia, il suo ruolo nel caso specifico è stato quello di esaminare se i diritti degli ex giudici ai sensi degli articoli 6 e 8 fossero influenzati dal modo in cui la riforma era stata effettiva-

---

<sup>(58)</sup> *Ivanovski c. l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia*, n. 29908/11, 21 gennaio 2016.



mente attuata. Ai sensi dell'articolo 6, la Corte ha rilevato che il diritto di accesso a un tribunale è uno dei diritti procedurali fondamentali per la protezione dei membri della magistratura e i ricorrenti avrebbero dovuto, in linea di principio, godere di un accesso diretto a un tribunale in relazione alle loro doglianze di illegittimo impedimento all'esercizio delle funzioni giudiziarie. In queste circostanze, l'assenza di accesso al tribunale non era ragionevolmente proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito. Ai sensi dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che l'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti fosse illegittima ai fini della Convenzione. Possono essere istituiti organismi per controllare i giudici e i pubblici ministeri in servizio al fine di combattere la corruzione, ma, prima che la Corte possa valutare se siano indipendenti e imparziali, tali organismi devono essere considerati come un "tribunale istituito dalla legge" a cui il ricorrente abbia accesso ai fini dei criteri "Vilho Eskelinen".

### **8. Temi ricorrenti nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza della magistratura e Stato di diritto**

Indipendentemente dall'articolo della Convenzione al centro della valutazione della Corte, la nostra giurisprudenza sull'indipendenza della magistratura presenta quattro temi ricorrenti.

In primo luogo, sebbene la Convenzione non richieda un modello uniforme per l'organizzazione dei sistemi giudiziari nazionali, la Corte ha specificato una serie di garanzie concrete a tutela dell'indipendenza della magistratura che sono richieste dalla Convenzione stessa. L'adozione di leggi con criteri e procedure chiaramente definiti per la nomina e la rimozione dei giudici è necessaria per

prevenire la discrezionalità e l'arbitrarietà dell'esecutivo <sup>(59)</sup>. Inoltre, le misure disciplinari possono essere basate solo su criteri inequivocabili stabiliti dalla legge, devono essere sufficientemente motivate e applicate seguendo una procedura equa e indipendente.

In secondo luogo, alla luce dei principi di sussidiarietà e di responsabilità condivisa, l'obbligo delle Parti contraenti di garantire l'indipendenza della magistratura è di fondamentale importanza per l'efficace funzionamento del sistema stesso della Convenzione. Quest'ultimo non può funzionare correttamente senza giudici indipendenti e imparziali debitamente nominati.

In terzo luogo, tutte le Parti contraenti devono attenersi agli standards dello Stato di diritto e rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compresi quelli volontariamente assunti con la ratifica della Convenzione. Il diritto interno, comprese le costituzioni nazionali, non può essere invocato come giustificazione per il mancato rispetto di tali obblighi <sup>(60)</sup>.

Infine, nei casi relativi all'indipendenza della magistratura, la Corte di Strasburgo fa ampio riferimento complementare alla giurisprudenza della CGUE in materia di Stato di diritto, esprimendo la sinergia tra le due Corti europee in difesa dell'indi-

---

<sup>(59)</sup> Si veda, da ultimo, *Pengezov c. Bulgaria*, n. 66292/14, sentenza, non ancora definitiva, del 10 ottobre 2023.

<sup>(60)</sup> Per quanto riguarda l'opposizione della Corte costituzionale polacca e del Governo alla giurisprudenza della Corte sull'articolo 6 e l'indipendenza giudiziaria, si veda la sintesi in *Tuleya c. Polonia*, citata *supra*, § 342 e il precedente rigetto delle loro obiezioni in *Juszczyszyn c. Polonia*, citata *supra*, §§ 200-209.

pendenza giudiziaria e dei valori che sono alla base della Convenzione e del diritto dell'UE <sup>(61)</sup>.

Mentre la CGUE procede sulla base di una lettura combinata degli articoli 2 e 19 § 1 TUE, integrati a volte dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Corte europea dei diritti dell'uomo fa invece ricorso agli articoli 6 § 1, 8 e 10, talvolta combinati con l'articolo 18 e/o con riferimenti espliciti al Preambolo e al principio generale dello Stato di diritto. Tuttavia, a prescindere dal diverso sistema e dalla diversa base giuridica, esiste una chiara simmetria di valori, finalità ed effetti che si riflette nella giurisprudenza di entrambe le Corti. Questa simmetria si riflette anche nell'approccio di entrambe le Corti europee riguardo alla necessità di un'effettiva tutela giurisdizionale, sia ai sensi dell'articolo 19 § 1 TUE che degli articoli 6 § 1 e 13 CEDU, e al ruolo dei tribunali nazionali indipendenti e imparziali in relazione a entrambi i sistemi <sup>(62)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> Si veda *Juszczyszyn c. Polonia*, citata *supra*, e *Reczkowicz c. Polonia*, citata *supra*.

<sup>(62)</sup> Si veda, per un limpido esempio di dialogo e sinergia, l'analisi della CGUE nelle cause riunite C-562/21 PPU e C-563/21 PPU X e Y c. Openbaar Ministerie, EU:C:2022:100, §§ 79-80, riguardanti l'esecuzione di un MAE emesso da uno Stato membro dell'UE e la valutazione in due fasi richiesta dal diritto dell'Unione: "Nell'ambito di tale valutazione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può anche tenere conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella quale è stata accertata la violazione del requisito di un tribunale istituito dalla legge per quanto riguarda la procedura di nomina dei giudici [...]. Per completezza, occorre aggiungere che tali fattori rilevanti comprendono anche la giurisprudenza costituzionale dello Stato membro emittente, che contesta il primato del diritto dell'Unione e la natura vincolante della

## 9. Un più vasto impatto dello Stato di diritto ai sensi della CEDU

Prima di concludere, ritengo utile sottolineare che, dal punto di vista della Convenzione e della Corte di Strasburgo, l'importanza dello Stato di diritto non può essere ridotta alle questioni relative all'indipendenza della magistratura.

Ci sono altri aspetti dello Stato di diritto ai sensi della Convenzione che sono meno noti al grande pubblico, ma che sono comunque di fondamentale importanza per il tipo di società in cui aspiriamo a vivere.

I casi di “trasferimenti segreti”, ad esempio, forniscono uno sguardo sul modo in cui la Corte di Strasburgo utilizza lo Stato di diritto come strumento interpretativo per lo sviluppo di garanzie sostanziali nell'ambito dei diritti sanciti da altri articoli della Convenzione, come gli articoli 2, 3 e 5.

Il ricorrente nel caso El-Masri, di nazionalità tedesca, fu fermato al confine con la Macedonia settentrionale, trattenuto segretamente per ventitré giorni in una stanza d'albergo, interrogato ripetutamente, sottoposto a varie forme di tortura, sedato con la forza e trasportato su un aereo della CIA a Kabul, dove fu tenuto prigioniero per mesi.

---

CEDU, nonché la forza vincolante delle sentenze della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo relative al rispetto del diritto dell'Unione e di tale convenzione di norme di tale Stato membro che disciplinano l'organizzazione del suo sistema giudiziario, in particolare la nomina dei giudici”. Si veda, per una difesa corrispondente della necessità di rispettare il diritto dell'UE, *Tuleya c. Polonia*, n. 21181/19 e 51751/20, 6 luglio 2023. Si veda anche R. SPANO, *The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary*, 27(13) EULJ (2021).

Nel riscontrare molteplici violazioni delle disposizioni della Convenzione, la Corte ha ritenuto:

“[...] del tutto inaccettabile che in uno Stato di diritto una persona possa essere privata della libertà in un luogo di detenzione straordinario al di fuori di qualsiasi contesto giudiziario [...]” (63).

Non si tratta di un caso isolato. Storie simili di abusi si possono trovare in *Al Nashiri* contro la Polonia (64), *Al Nashiri* contro la Romania (65), *Abu Zubaydah* contro la Lituania (66) o *Nasr e Ghali* contro l'Italia (67).

Cito questi casi perché ci ricordano le molteplici sfaccettature dello Stato di diritto e l'importanza di un sistema giudiziario solido che mostri alti livelli di indipendenza e imparzialità per difendere quest'ultimo.

In altri casi italiani riguardanti l'articolo 3 della

---

(63) *El-Masri c. l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09, § 236, ECHR 2012.

(64) *Al Nashiri c. Polonia*, n. 28761/11, § 564, 24 luglio 2014, *sullo Stato di diritto e l'uso di prove di tortura*: “Nessun sistema giuridico basato sullo Stato di diritto può tollerare l'ammissione di prove — per quanto affidabili — che sono state ottenute con una pratica barbara come la tortura. Il processo è una pietra miliare dello Stato di diritto. Le prove di tortura danneggiano irrimediabilmente tale processo; sostituiscono la forza allo Stato di diritto e macchiano la reputazione di qualsiasi tribunale che le ammette. Le prove di tortura sono escluse per proteggere l'integrità del processo e, in ultima analisi, lo stesso Stato di diritto”.

(65) *Al Nashiri c. Romania*, n. 33234/12, 31 maggio 2018.

(66) *Abu Zubaydah c. Lituania*, n. 46454/11, 31 maggio 2018.

(67) *Nasr e Ghali c. Italia*, n. 44883/09, § 244, 23 febbraio 2016.

Convenzione — quali Cestaro e Blair <sup>(68)</sup>, concernenti fatti di violenza esercitata in stazioni di polizia sui dimostranti al G8 di Genova — il lavoro difficile ma fondamentale svolto dai giudici nazionali emerge in tutta luce. In Blair, per esempio, la Corte d'appello non aveva addolcito i toni quando aveva affermato:

“[...] come se fossero oggetti o animali, le persone arrestate nella scuola Diaz-Pertini, al loro arrivo in caserma, sarebbero state marchiate sul viso con un pennarello”.

La Corte di cassazione, sulla base di molteplici deposizioni testimoniali, aveva confermato la violenza perpetrata e aveva ritenuto che:

“[...] nella caserma di Bolzaneto i principi fondamentali dello Stato di diritto fossero stati soppressi” <sup>(69)</sup>.

Se non fosse stato per l'operare della prescrizione, questi casi non sarebbero arrivati a Strasburgo, in quanto i giudici nazionali avevano — per il resto — pienamente svolto il ruolo che loro compete ai sensi della Convenzione.

Richiamo questi casi di proposito, in modo che si comprenda da parte dei presenti che nozioni tanto astratte quanto quelle di Stato di diritto o di indipendenza della magistratura hanno un senso reale e concreto nelle società dell'Europa, fondate su valori comuni, in cui aspiriamo a vivere e a lasciare in eredità ai nostri figli.

---

<sup>(68)</sup> *Cestaro c. Italia*, n. 6884/11, 7 aprile 2015, e *Blair e altri c. Italia*, n. 1442/14 e 2 altri, § 62, 26 ottobre 2017.

<sup>(69)</sup> *Ibid.*, § 67.

## 10. Conclusione

Nel 1949, mentre si costruiva il quadro postbellico per la protezione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto di cui oggi tutti beneficiamo, Hersch Lauterpacht, studioso di diritto internazionale e giudice, scrisse:

“[A]nche nei Paesi in cui lo Stato di diritto è parte integrante del patrimonio culturale nazionale e in cui i tribunali sono stati i fedeli custodi dei diritti dell’individuo c’è spazio per una procedura che dia un “imprimatur” di diritto internazionale al principio che lo Stato non è il giudice finale dei diritti umani” (70).

Allora come oggi quando si difende lo Stato di diritto, in tutte le sue diverse dimensioni, la Convenzione europea e la Corte di Strasburgo istituita per interpretarla e applicarla in ultima istanza sono — con ogni evidenza — importanti. Quanto osservato a Strasburgo in questi ultimi anni non è una mera “retrocessione” dello Stato di diritto ma un chiaro segnale dell’esistenza di un fenomeno di degenerescenza ed erosione della democrazia.

Come hanno chiarito i miei predecessori nel caso *Golder*, il riferimento allo Stato di diritto non è una questione di mera retorica. Per funzionare efficacemente, il sistema della Convenzione si basa principalmente sui giudici nazionali, la cui indipendenza e imparzialità allo stesso tempo esige e mira a salvaguardare.

---

(70) LAUTERPACHT e altri, *The Proposed European Court of Human Rights* (1949) 35; *Transactions of the Grotius Society*, 34.

MARISARIA MAUGERI

## BREVE PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Koen Lenaerts si è laureato in Giurisprudenza nel 1977, presso l'Università Cattolica di Lovanio, e ha, negli anni immediatamente successivi, conseguito due Master ad Harvard e un Dottorato di ricerca in Belgio.

Nel 1983 è diventato professore di Diritto Europeo presso l'Università Cattolica di Lovanio. Nel corso della carriera accademica ha anche insegnato al *Collège d'Europe* di Bruges e presso la *Harvard Law School*, in qualità di *visiting professor*.

È stato (ed è) membro di comitati scientifici ed editoriali di una pluralità di Riviste scientifiche.

Per un periodo ha anche affiancato all'attività accademica quella di avvocato.

Ma l'impegno lavorativo maggiore è, certamente, stato profuso dal Presidente Lenaerts a servizio dell'istituzione che oggi presiede. L'esperienza del Presidente in seno alla Corte di giustizia dell'Unione europea è, infatti, senz'altro stra-ordinaria.

Koen Lenaerts ha, infatti, svolto la funzione di referendario presso la Corte di giustizia dal 1984 al 1985.

È stato nominato giudice del Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 25 settembre 1989, giorno d'insediamento del Tribunale appena isti-



tuito, e ha svolto quel ruolo fino all'ottobre 2003, mese in cui è stato nominato giudice della Corte di giustizia.

In seno alla Corte di giustizia è stato nominato Presidente di sezione per due mandati successivi, dal 2006 al 2012, e Vicepresidente dal 2012 al 2015.

È stato eletto Presidente della Corte di giustizia l'8 ottobre 2015 e da allora ricopre tale carica.

A questo percorso — ripeto — stra-ordinario dentro l'istituzione, ha affiancato una produzione scientifica altrettanto straordinaria. Mi riferisco non soltanto al numero di pubblicazioni ma anche all'estensione dei temi trattati.

Il Presidente Lenaerts si è, infatti, addentrato, con maestria, nella trattazione anche di questioni diverse rispetto a quelle a cui aveva dedicato attenzione all'inizio del suo percorso scientifico.

Per cogliere l'importanza di questa versatilità culturale nell'esercizio dell'attività che il Presidente svolge in seno alla Corte, conviene qui ricordare alcuni passaggi della Prefazione, del Presidente stesso, alla Relazione annuale della Corte di giustizia del 2022 (anno del 70° anniversario della Corte di giustizia dell'Unione europea).

Koen Lenaerts ha affermato quanto segue:

“In un'Unione europea che, con le revisioni dei Trattati, si è vista attribuire nuovi ambiti di competenze, l'istituzione è oggi più che mai chiamata ad adottare decisioni giudiziarie su tematiche delicate. Che si tratti della salvaguardia dei valori inerenti allo Stato di diritto, della protezione dell'ambiente, della lotta contro le discriminazioni, della protezione della vita privata e dei dati personali, del rispetto delle regole della concorrenza da parte dei colossi del digitale, della tutela dei consumatori o, ancora, del controllo della legittimità di misure restrittive adottate in risposta a gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale, le decisioni della Corte di

giustizia e del Tribunale riguardano direttamente le principali sfide del mondo contemporaneo... Al fine di preservare, in tale contesto, la sua capacità di emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole, la Corte di giustizia, avvalendosi della facoltà prevista dai trattati, ha rivolto al legislatore dell'Unione, il 30 novembre 2022, una domanda diretta a trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale in alcune materie specifiche e ad ampliare il meccanismo di ammissione preliminare delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale”.

Emerge, dunque, che la circostanza che l'Unione sia chiamata ad adottare decisioni su nuove e delicate tematiche rende necessario, per un verso, come dice la Corte, una modifica dell'architettura istituzionale, che conduca all'estensione delle competenze del Tribunale, e, per altro verso, aggiungo io, la necessità che gli stessi giudici della Corte approfondiscano i nuovi temi.

È in questo quadro che il Presidente Lenaerts ha studiato a fondo, anche come accademico, nuovi temi quali quelli del *private enforcement* in materia antitrust, della tutela dei consumatori e del diritto di famiglia.

L'interesse preminente del Lenaerts studioso, però, resta sempre quello legato ai temi di cui si tratta in questa sede e cioè lo Stato di diritto e l'indipendenza del giudice, a cui ha dedicato, anche di recente, saggi di grande importanza.

Cosciente di aver presentato solo una parte dell'importante *curriculum* del Presidente, credo, comunque, opportuno non sottrarre altro tempo.



KOEN LENAERTS

## LA GIURISPRUDENZA DELLA CGUE SULL'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

È per me un onore ed un piacere essere qui davanti a voi oggi, e poter discutere del principio dell'indipendenza giudiziaria nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Trovarsi di fronte a membri della magistratura italiana rende ancora più palpabili questi sentimenti. In quanto membri della magistratura, siete tutti responsabili dell'amministrazione imparziale della giustizia, e quindi siete sensibili al significato di questo principio e di come debba essere preservato. Tanto al livello dell'Unione quanto degli Stati membri <sup>(1)</sup>. Infatti, l'indipendenza della magistratura è tutelata in tutte le costituzioni degli Stati membri dell'UE, compreso l'articolo 104, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ed è quindi uno dei valori cardine che un istituto quale la Scuola Superiore della Magistratura instilla nei propri allievi.

Questo principio è di fondamentale importanza, non solo per gli interessi delle funzioni giudiziarie nazionali, ma anche per il funzionamento dell'Unione. Così come le corti nazionali devono poter contare sul fatto che la Corte di giustizia resti fedele

---

<sup>(1)</sup> Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), par. 42.

alla lettera e allo spirito del diritto UE, la Corte di giustizia deve poter contare sul fatto che le corti nazionali applichino fedelmente tale diritto <sup>(2)</sup>. Entrambe le parti devono, pertanto, avere fiducia che le rispettive decisioni siano libere da qualsiasi considerazione di natura politica. Ne consegue, quindi, che solo le corti nazionali realmente indipendenti possano ricorrere al meccanismo del rinvio pregiudiziale e dialogare con la Corte di giustizia.

Senza l'indipendenza giudiziaria nazionale, il meccanismo di rinvio pregiudiziale cesserebbe di funzionare correttamente. Questo vale, a fortiori, per le aree specifiche del diritto dell'Unione che si reggono sul principio della fiducia reciproca (in inglese, *mutual trust*), come il sistema relativo al mandato d'arresto europeo. Se un giudice nazionale esegue un tale mandato, ma permangono dubbi sull'indipendenza del giudice emittente, come può il giudice dell'esecuzione confidare che i diritti dell'imputato siano salvaguardati e che la procedura venga correttamente seguita?

Oggi dividerò il mio intervento in due parti. In primo luogo, analizzerò come il principio dell'indipendenza giudiziaria sia stato reso operativo, dando luogo ad una forma di protezione istituzionale per i giudici nazionali, che costituiscono il 'giudice di diritto comune dell'Unione' (in francese: 'le juge de droit commun du droit de l'Union'). In secondo luogo, analizzerò come tale principio sia stato sviluppato e applicato, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nel contesto del mandato di arre-

---

<sup>(2)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), par. 42 e 43.

sto europeo. Concluderò poi con alcune riflessioni finali.

### **1. L'indipendenza giudiziaria come protezione istituzionale**

Il caso dei giudici portoghesi rappresenta un vero e proprio ‘momento costituzionale’ nell’applicazione del principio dell’indipendenza giudiziaria. Questo caso consente di far valere direttamente il principio dell’indipendenza giudiziaria nei casi in cui il principio della separazione dei poteri è a rischio.

In questa sentenza, la Corte di giustizia ha reso operativo l’articolo 19, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione Europea (‘Trattato’) collegandolo esplicitamente ai valori dell’Unione sanciti dall’articolo 2 del Trattato, in particolare lo Stato di diritto. Ha ritenuto che l’articolo 19, paragrafo 1, del Trattato sia una ‘espressione concreta’ dello Stato di diritto <sup>(3)</sup>.

Questa operatività, e il suo successivo sviluppo, hanno evidenziato il fatto che la protezione dei valori dell’Unione non si limita alla possibilità di attivare la cosiddetta ‘opzione nucleare’ dell’articolo 7 del Trattato, che affida alle istituzioni politiche e agli Stati membri il potere di sanzionare uno Stato membro per una violazione dei valori dell’Unione <sup>(4)</sup>. In effetti, l’Unione dispone di altri strumenti e meccanismi per proteggere i valori enu-

---

<sup>(3)</sup> Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

<sup>(4)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97), punto 159; la sentenza del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98), punto 196.

merati nell'articolo 2 del Trattato. In particolare, l'indipendenza giudiziaria, in quanto manifestazione dello Stato di diritto, può anche essere soggetta a controllo giurisdizionale.

Nello specifico, nella sentenza sui giudici portoghesi, la Corte di giustizia ha precisato che l'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato si riferisce — e dunque si applica — ai 'settori disciplinati dal diritto dell'Unione', ciò indipendentemente dal fatto che gli Stati membri attuino il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta <sup>(5)</sup>. Questo significa che l'articolo 19, paragrafo 1, può essere direttamente invocato dalle parti del procedimento principale, e persino dagli stessi giudici nazionali, anche nei casi in cui la Carta non sarebbe applicabile.

Questa conclusione ha ampie ripercussioni. Sebbene l'organizzazione della giustizia sia di competenza degli Stati membri, essi devono comunque soddisfare tutti i requisiti derivanti dal diritto dell'Unione — in particolare quelli derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato — nell'esercitare tale competenza riguardo agli organi che agiscono come « giurisdizioni » nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione <sup>(6)</sup>. Poiché tale disposizione dà concreta espressione allo Stato di diritto, ne deriva che deve essere garantito che i vari aspetti organizzativi e strutturali delle corti nazionali siano con-

---

<sup>(5)</sup> Ibidem, paragrafo 32.

<sup>(6)</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) (C-192/18, EU:C:2019:924), paragrafo 102. Si veda anche, in tal senso, la sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), par. 40.

formi a tale principio (7) (8). Il principio dell'indipendenza giudiziaria va quindi oltre il diritto personale 'a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale' sancito dalla Carta, e comprende anche una forma di 'protezione istituzionale' per i giudici nazionali, che insieme formano — come già detto — il 'giudice di diritto comune dell'Unione' (9).

La Corte di giustizia ha applicato tale principio in numerose cause riguardanti l'organizzazione dei tribunali nazionali, su aspetti che coprono l'intero arco della carriera giudiziaria. Queste cause spaziano dalle procedure di nomina dei giudici (10) e dalle condizioni di retribuzione degli stessi (11), ai regimi disciplinari (12) e alle procedure di pensionamento dei giudici (13) e, più recentemente, a un caso

---

(7) Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), par. 32.

(8) Si veda, ad esempio, la sentenza del 29 marzo 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235), paragrafo.

(9) K. LENAERTS, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, Columbia Journal of European Law, 2023, 29(2) pp. 25-64, p. 33 e p. 62.

(10) Sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e altri (Nomina dei giudici della Corte di cassazione). - Azioni) (C-824/18, EU:C:2021: 153), punto 121.

(11) Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), punti 44 e 45.

(12) Sentenza del 18 maggio 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e altri (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393), par. 199.

(13) Si veda la sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531), paragrafi 51, 56, 59, 75 e 76.



che riguarda il regime di promozione dei giudici <sup>(14)</sup>.

L'indipendenza giudiziaria, tutelata dall'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato, riguarda, come ho spiegato, situazioni che non implicano necessariamente l'attuazione del diritto dell'Unione e che esulano dunque dall'ambito di applicazione dell'articolo 47 della Carta. Tuttavia, quando si tratta del contenuto di queste due disposizioni, vi è una certa sovrapposizione tra le stesse, che porta a una proficua sinergia (o, per usare un termine inglese, 'cross-fertilisation') <sup>(15)</sup>.

Tale sovrapposizione può essere descritta al meglio sottolineando il fatto che, sebbene ciascuna disposizione copra una diversa dimensione dell'indipendenza giudiziaria — l'articolo 47 della Carta lo considera un diritto fondamentale e l'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato lo considera l'espressione dello Stato di diritto — entrambe le disposizioni hanno lo stesso contenuto normativo. Tale contenuto normativo è stato sviluppato attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia.

I criteri di indipendenza, e il concetto di indipendenza giudiziaria in generale nel diritto dell'Unione, sono stati sviluppati nella fondamentale sentenza *Wilson*, che li ha definiti nel contesto della direttiva sulla professione legale <sup>(16)</sup>. Da allora tali

---

<sup>(14)</sup> Sentenza del 7 settembre 2023, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” (C-216/21, EU:C:2023:628).

<sup>(15)</sup> Si veda K. LENAERTS, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, Columbia Journal of European Law, 2023, 29(2) pp. 25-64, p. 32.

<sup>(16)</sup> Sentenza del 19 settembre 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587). Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio

nozioni si sono diffuse in numerosi settori del diritto dell'Unione.

L'indipendenza ha due aspetti. Il primo aspetto è l'autonomia: per essere qualificato come indipendente, un organo deve esercitare le proprie funzioni giudiziarie senza alcun vincolo gerarchico o di subordinazione a qualsiasi altro organo, e senza prendere ordini o istruzioni da qualsiasi fonte. In questo modo è protetto da interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e influenzare le loro decisioni (17).

Il secondo aspetto è l'imparzialità, che mira a garantire 'condizioni di parità' alle parti del procedimento. Questo aspetto richiede, *in primis*, obiettività e assenza di interessi nell'esito del procedimento (18).

Queste garanzie di autonomia e imparzialità, che insieme formano il concetto di 'indipendenza', presuppongono l'esistenza di regole, in particolare per quanto riguarda la composizione dell'organo e la nomina, la durata del mandato e i motivi di astensione, di rikusazione e di revoca dei suoi membri, al fine di eliminare ogni ragionevole dubbio nella mente dei singoli circa l'impermeabilità di tale organo a fattori esterni e la sua neutralità rispetto

---

permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77, pag. 36).

(17) Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), paragrafo 44, sentenza del 19 settembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), paragrafo 51.

(18) Sentenza del 19 settembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), par. 52, sentenza del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), par. 37.

agli interessi di fronte ad esso. A questo proposito, anche il modo in cui il tribunale appare al pubblico è di grande importanza <sup>(19)</sup>. Per citare la Corte di giustizia: 'l'elemento in gioco è la fiducia che i giudici, in una società democratica, devono ispirare ai singoli, a iniziare dalle parti del procedimento' <sup>(20)</sup>.

Per quanto riguarda i valori dell'Unione, l'indipendenza giudiziaria è fondamentale. Il principio dell'indipendenza della magistratura fa parte dell'essenza stessa del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto a un processo equo, senza il quale i valori garantiti dall'articolo 2 del Trattato, in particolare lo Stato di diritto, non potrebbero essere salvaguardati <sup>(21)</sup>. L'indipendenza giudiziaria non solo fa parte dei valori che gli Stati membri dell'Unione devono rispettare, ma è anche un prerequisito per difendere gli altri valori che gli Stati membri dell'Unione hanno solennemente promesso di rispettare.

Più specificamente, i casi sull'indipendenza giudiziaria hanno anche permesso alla Corte di giustizia di sviluppare quello che è noto come il principio di

---

<sup>(19)</sup> Sentenza del 19 settembre 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587), paragrafo 53.

<sup>(20)</sup> Sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e altri* (Indipendenza della Camera disciplinare della Corte di Cassazione) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982), par. 127 e 128, che cita le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6 maggio 2003, *Kleyn e altri c. Paesi Bassi*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191, e del 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147 e 149.

<sup>(21)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), par. 48.

‘non regressione del valore’. Come stabilito in molti casi, ma in primo luogo nella fondamentale sentenza *Repubblika*, relativa a una riforma della procedura di nomina dei giudici maltesi, secondo tale principio i valori che gli Stati membri si impegnano a rispettare al momento della loro accessione all’Unione non possono essere rinnegati. Uno Stato membro può migliorare la protezione di questi valori dopo la sua accessione, ma non può scivolare nell’autoritarismo o cadere in un regresso democratico <sup>(22)</sup>.

Per citare la Corte di giustizia nelle recenti sentenze sulla condizionalità: ‘il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all’Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione’ <sup>(23)</sup>. Poiché l’indipendenza giudiziaria rientra nel valore dello Stato di diritto, ma è anche necessaria per proteggere gli altri valori di cui all’articolo 2 del Trattato, ciò significa che il diritto dell’Unione si oppone alle riforme giudiziarie che indeboliscono l’indipendenza dei tribunali nazionali.

L’allineamento dei valori non deve tuttavia essere equiparato ad una sorta di uniformità costituzionale. Come ha chiarito la Corte di giustizia nella causa *Euro Box Promotion* e nella causa *RS*, il principio dello Stato di diritto all’interno dell’UE non impone alcun ‘particolare modello costituzionale’ a cui tutti gli Stati membri dovrebbero confor-

---

<sup>(22)</sup> Sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311).

<sup>(23)</sup> Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio* (C-156/21, EU:C:2022:97), punto 126; sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio* (C-157/21, EU:C:2022:98), punto 144.

marsi <sup>(24)</sup>. Ciò sarebbe contrario al principio dell'identità nazionale sancito dall'articolo 4, paragrafo 2, del Trattato, che afferma espressamente che l'UE rispetta l'identità degli Stati membri, 'inerente alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali, comprese le autonomie regionali e locali' <sup>(25)</sup>. Invece, come ha sottolineato la Corte nelle sentenze sulla condizionalità, gli Stati membri 'dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto'. Tuttavia, ciò non significa che l'obbligo di attuare tali principi possa, per quanto riguarda il risultato, variare da uno Stato membro all'altro" <sup>(26)</sup>. Anche se la sua concreta attuazione può variare da Stato membro a Stato membro, l'indipendenza giudiziaria deve essere garantita.

## **2. Il principio dell'indipendenza giudiziaria nel contesto del MAE**

Passando ora ad esaminare un settore specifico del diritto dell'Unione, è chiaro che il principio dell'indipendenza giudiziaria sia di fondamentale importanza nel contesto della procedura del mandato d'arresto europeo. La natura prettamente giu-

---

<sup>(24)</sup> Sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e altri (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034), paragrafo 229 e giurisprudenza citata; sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Effetto delle decisioni di una corte costituzionale) (C-430/21, EU:C:2022:99), paragrafo 43.

<sup>(25)</sup> K. LENAERTS, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, Columbia Journal of European Law, 2023, 29(2) pp. 25-64, p. 53.

<sup>(26)</sup> Sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97), punto 233; sentenza del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98), punto 265.

diziaria della cooperazione coinvolta in tale procedura pone l'indipendenza giudiziaria al 'centro' del suo corretto ed efficace funzionamento <sup>(27)</sup>.

Un modo fondamentale in cui l'indipendenza giudiziaria gioca un ruolo nel quadro del mandato di arresto è attraverso la dottrina delle circostanze eccezionali. Sviluppata per la prima volta nel contesto del divieto di tortura o di trattamenti inumani ai sensi dell'articolo 4 della Carta <sup>(28)</sup>, la sentenza *LM* ha esteso l'uso di tale dottrina ai casi in cui è in gioco l'indipendenza di un'autorità giudiziaria emittente <sup>(29)</sup>.

La dottrina delle circostanze eccezionali consente di confutare la presunzione di fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie degli Stati membri che partecipano alla procedura del mandato di arresto. Si tratta di un esame in due fasi che deve essere effettuato dall'autorità giudiziaria che esegue tale mandato. In primo luogo, devono sussistere carenze sistemiche o generalizzate tali da pregiudicare l'indipendenza del sistema giudiziario nello Stato membro emittente, e quindi compromettere l'essenza del diritto fondamentale a un processo equo <sup>(30)</sup>. Come conferma la recente sentenza relativa a un mandato per il sig. Puig Gordi, questo

---

<sup>(27)</sup> L. MANCANO, *You'll Never Work Alone: A Systemic Assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence*, *Common Market Law Review*, 2021, 58(3), pp. 683-718, 689.

<sup>(28)</sup> Si veda la sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Căldăraru (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), paragrafi 88 e 91-94.

<sup>(29)</sup> Sentenza del 25 luglio 2018, Ministro della giustizia e dell'uguaglianza (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

<sup>(30)</sup> *Ibidem*, paragrafo 61.

esame può estendersi alle carenze che incidono su tale diritto per un ‘gruppo di persone oggettivamente identificabile’ a cui l’interessato appartiene <sup>(31)</sup>. In secondo luogo, l’autorità di esecuzione deve valutare in modo specifico e preciso se, nelle particolari circostanze del caso, vi siano fondati motivi per ritenere che, dopo la consegna allo Stato membro emittente, la persona ricercata corra il rischio di una violazione di tale diritto <sup>(32)</sup>.

Come affermato nella sentenza *LM*, il ‘rischio reale’ implica una valutazione del funzionamento del sistema giudiziario nello Stato che emette il mandato <sup>(33)</sup>. Questo deve avvenire sulla base di ‘elementi oggettivi, affidabili, precisi e debitamente aggiornati’ <sup>(34)</sup>. Sulla base di tali elementi, l’autorità giudiziaria dell’esecuzione deve esaminare in che misura essi dimostrino che l’indipendenza degli organi giurisdizionali dello Stato di emissione è suscettibile di avere un impatto a livello degli organi giurisdizionali di tale Stato competenti per il procedimento del mandato in questione <sup>(35)</sup>. Devono inoltre sussistere motivi concreti per ritenere che il diritto a un equo processo della persona interessata potrebbe essere violato, tenendo conto della sua situazione personale nonché della natura del reato per il quale è perseguita e del contesto fattuale alla base del mandato d’arresto europeo <sup>(36)</sup>.

Il concetto di ‘autorità giudiziaria’ costituisce un punto focale della giurisprudenza sul mandato di

---

<sup>(31)</sup> Sentenza del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e altri (C-158/21, EU:C:2023:57), par. 102 e 119.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*, paragrafo 68.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*, paragrafo 61.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*.

<sup>(35)</sup> *Ibidem*.

<sup>(36)</sup> *Ibidem*, paragrafo 74.

arresto europeo, con alcune questioni che si sovrappongono ampiamente all'indipendenza giudiziaria. Questo va oltre il test delle circostanze eccezionali; se un mandato è emesso da un organismo diverso da un'autorità giudiziaria, la Corte di giustizia lo dichiarerà invalido <sup>(37)</sup>.

Questo ragionamento si basa sulla definizione del mandato d'arresto europeo. L'articolo 1, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro definiscono il mandato d'arresto europeo come una decisione giudiziaria emessa dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro. Il caposaldo della procedura di mandato d'arresto è il riconoscimento reciproco tra le autorità giudiziarie per consegnare efficacemente le persone condannate o sospettate di aver violato la legge penale <sup>(38)</sup>. L'elevato livello di fiducia tra gli Stati membri, necessario in questo contesto, non può essere garantito senza un controllo giudiziario <sup>(39)</sup>. Un mandato emesso da un organo esecutivo, ad esempio un ministero della Giustizia, non può essere considerato valido <sup>(40)</sup>.

Tali principi non hanno, tuttavia, impedito alla Corte di giustizia di adottare una nozione ampia, in questo contesto, del concetto di 'autorità giudizia-

---

<sup>(37)</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza del 10 novembre 2016, *Kovalkovas* (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861), paragrafi 29, 30 e 36.

<sup>(38)</sup> Sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru* (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), punti 75-78 e giurisprudenza citata.

<sup>(39)</sup> Si veda in tal senso la sentenza del 10 novembre 2016, *Poltorak* (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), par. 45.

<sup>(40)</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza del 10 novembre 2016, *Kovalkovas* (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861), punto 45; la sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530), punto 96.



ria'. Nel valutare se organi che, tecnicamente, non sono corti o tribunali possano essere considerati autorità giudiziarie, e quindi se un mandato emesso sia valido, è decisivo se le disposizioni di legge, e più in generale il quadro istituzionale, garantiscano l'indipendenza dell'autorità emittente. Queste garanzie, tra l'altro, assicureranno all'autorità di esecuzione che il mandato non sia stato emesso da un organismo in qualche modo controllato dall'esecutivo<sup>(41)</sup>. Pertanto, il termine 'autorità giudiziaria' non si limita a designare solo i giudici o i tribunali di uno Stato membro, ma si estende sino a coprire le autorità che partecipano all'amministrazione della giustizia penale in uno Stato membro<sup>(42)</sup>. Gli organismi disciplinati da norme di legge e dotati di un quadro istituzionale non soggetto a pressioni da parte dell'esecutivo, come le procure di alcuni Stati membri, possono quindi essere considerate 'autorità giudiziarie'<sup>(43)</sup>.

A questo proposito, l'approccio della Corte di giustizia al concetto di 'autorità giudiziaria' tiene conto della diversità dei sistemi di giustizia penale

---

(41) Sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di Lubeca e Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), par. 74.

(42) Sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di Lubeca e Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), punto 50 e giurisprudenza citata.

(43) Si veda, ad esempio, la sentenza del 27 maggio 2019, PF (Procuratore generale della Lituania) (C-509/18, EU:C:2019:457), paragrafi 54-56; la sentenza del 12 dicembre 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procure di Lione e Tours) (C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077), paragrafi 53-57.

degli Stati membri, lasciando spazio sia a quelli inquisitori che a quelli accusatori <sup>(44)</sup>.

La giurisprudenza sul concetto di ‘autorità giudiziaria’, ai fini del mandato d’arresto europeo, e il test di valutazione in due fasi per l’eventuale rifiuto dell’esecuzione di un mandato, non vanno tuttavia confusi <sup>(45)</sup>. Anche se un’autorità giudiziaria dell’esecuzione dispone di evidenze riguardanti certe carenze sistemiche relative all’indipendenza della magistratura in uno Stato membro, ciò non significa che possa negare lo status di ‘autorità giudiziaria’ a ogni autorità giudiziaria di quello Stato membro che emette un MAE, per quanto gravi possano essere tali carenze <sup>(46)</sup>. Ciò equivarrebbe ad estendere le limitazioni che possono essere poste ai principi della fiducia reciproca e del mutuo riconoscimento oltre le ‘circostanze eccezionali’, portando a un’esclusione generale <sup>(47)</sup>.

Dopo aver stabilito che l’organo che emette un mandato è un’autorità giudiziaria, il test in due fasi previsto dalla sentenza *LM* è una valutazione concepita per affrontare una situazione eccezionale, in cui è in discussione la fiducia reciproca che caratterizza la procedura del mandato di arresto europeo. L’evidenza di un rischio reale di violazione dell’ar-

---

<sup>(44)</sup> Riconosciuto nelle sentenze della Corte in questo settore. Si veda, ad esempio, la sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI (Procure di Lubeca e Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), punti 50 e 51.

<sup>(45)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 17 dicembre 2020, *Openbaar Ministerie* (Indipendenza dell’autorità giudiziaria emittente) (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), paragrafo 48.

<sup>(46)</sup> *Ibidem*, paragrafi 41 e 50.

<sup>(47)</sup> *Ibidem*, paragrafo 44.

articolo 47 della Carta, sulla base di carenze sistemiche relative all'indipendenza della magistratura, non può dispensare l'autorità giudiziaria dall'esecuzione dall'effettuare la seconda fase della valutazione, in cui viene verificata la situazione specifica e precisa della persona interessata <sup>(48)</sup>. Qualsiasi dubbio che possa incidere sulla fiducia reciproca deve essere sottoposto alla valutazione in due fasi descritta nella sentenza *LM* <sup>(49)</sup>.

### 3. Conclusione

Come abbiamo visto nel corso di questo intervento, senza l'indipendenza giudiziaria viene a mancare una chiave di volta dell'ordinamento giuridico dell'UE e l'edificio dell'Unione inizia lentamente a crollare. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale, una procedura fondamentale all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE, non può essere utilizzato. Né potrebbe funzionare il mutuo riconoscimento tra le corti degli Stati membri per l'effettiva esecuzione dei mandati d'arresto europei. Senza l'indipendenza giudiziaria, le garanzie di imparzialità di un organo giudiziario nazionale vengono meno.

Come ho già detto, l'indipendenza giudiziaria, oltre a costituire, di per sé, uno dei valori su cui si fonda l'Unione, è anche necessaria per proteggere gli altri valori di cui all'articolo 2 del Trattato. Fa parte dell'essenza stessa del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto a un processo equo, senza i quali i valori dell'articolo 2, in parti-

---

<sup>(48)</sup> Ibidem, paragrafo 51.

<sup>(49)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 17 dicembre 2020, *Openbaar Ministerie* (Indipendenza dell'autorità giudiziaria emittente) (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), punti 37 e 53.

colare lo Stato di diritto, non potrebbero essere salvaguardati <sup>(50)</sup>. Un *vulnus* significativo al principio dell'indipendenza giudiziaria, finirebbe per minare tutta la costruzione europea.

I giudici degli Stati membri hanno il dovere di garantire il rispetto di questo principio e di tutelarlo in prima persona. Non ho dubbi che i magistrati e i giudici di fronte a me continueranno a far rispettare il principio dell'indipendenza giudiziaria, dando ad esso concreta applicazione, anche alla luce delle conoscenze che essi potrebbero acquisire nel corso dei loro scambi odierni.

Per citare un recente scritto dall'ex Presidente della Corte Costituzionale italiana, Giuliano Amato: 'Il rispetto dei diritti umani e la fissazione di limiti contro l'uso abusivo del potere, in primo luogo una magistratura indipendente, sono le principali implicazioni dello Stato di diritto'. Il vostro impegno per l'indipendenza della magistratura è quindi il primo mattone delle fondamenta dello Stato di diritto <sup>(51)</sup>.

Grazie per la vostra attenzione!

---

<sup>(50)</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Camera di controllo straordinario e affari pubblici della Corte di Cassazione). - Nomina) (C-487/19, EU:C:2021:798) punto 108 e la giurisprudenza citata.

<sup>(51)</sup> G. AMATO, *Introduzione*, in G. AMATO, B. BARBISAN e C. PINELLI (eds.), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*, Hart Publishing (2021), pp. 1-8, p. 1.



GIANLUCA GRASSO

## BREVE PRESENTAZIONE DELLA PRESIDENTE SILVANA SCIARRA

Silvana Sciarra si è laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Bari, discutendo una tesi con il Professor Gino Giugni.

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze, poi emerita, ha precedentemente insegnato Diritto del lavoro e Diritto sociale europeo presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (1994-2003), maturando una lunga esperienza di insegnamento all'estero in diverse università, quali la University of California Los Angeles (UCLA) e la Harvard Law School, e collaborando in sede europea in numerosi progetti relativi al diritto del lavoro.

Nel 2006 le è stata conferita la laurea *honoris causa* in Giurisprudenza dall'Università di Stoccolma.

Nel 2012 ha ricevuto il dottorato in giurisprudenza *honoris causa* dall'Università di Hasselt.

Prima donna eletta dal Parlamento alla Corte costituzionale italiana, ha iniziato il suo mandato nel novembre 2014. Vicepresidente della Consulta dal gennaio 2022, nel settembre dello stesso anno ne è stata eletta Presidente.

Nel 2017 è stata insignita dal Presidente della Repubblica dell'Onorificenza di "Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al merito della Repubblica Italiana".

Nel 2023 è stata nominata socia corrispondente dei Lincei.

La Presidente Sciarra vanta un'amplissima bibliografia che spazia in tutti gli ambiti del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, del diritto costituzionale e del diritto europeo in tutte le sue ramificazioni.

Per comprendere lo spessore del suo contributo al formante dottrinario basti qui richiamare, tra le tante sue pubblicazioni: *Contratto collettivo e contrattazione in azienda* (1985); *The evolution of labor law* (2005); *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano* (2007); *Il lavoro subordinato* (con B. Caruso, a cura di, 2009); *Manuale di diritto sociale europeo* (a cura di, 2010); *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi* (2013); *Laws against strikes. the south african experience in an international and comparative perspective* (a cura di, 2015); *Gino Giugni, Idee per il lavoro* (a cura di, 2020); *Diritti e poteri nei luoghi di lavoro. Una lettura dello Statuto dei lavoratori nel tempo della pandemia* (2021); *Una ragionevole responsabilità. Il caso della Corte costituzionale* (2021).

A suggellare il legame con la dimensione europea va inoltre segnalato che dal 1° marzo 2022, con Decisione del Consiglio dell'Unione Europea (EU) 2021/2232 del 14 dicembre 2021, per un periodo di 4 anni, è stata designata membro del comitato istituito per fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale.

Parlando del rapporto tra la Corte costituzionale e le Corti internazionali, la Presidente Sciarra ha più volte affermato che l'identità nazionale si rafforza oggi non contro l'Europa ma per il tramite

dell'Europa e che la sovranità, anch'essa elemento identitario, può essere difesa, se non addirittura rafforzata, anche oltre lo Stato: « *la forza delle nostre democrazie [trae] sostegno anche dal confronto costante tra le Corti costituzionali nazionali e le Corti europee, in particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea, a conferma di una trasversalità di diritti che nell'intrecciarsi si rafforzano e si estendono per indirizzarsi a una platea di destinatari sempre più ampia. E sono persuasa che, in questa cornice di continua collaborazione, identità e sovranità possano sempre restare nel pieno controllo degli Stati ma debbano anche diventare, nel contempo, le valvole di nuovi ingranaggi ultra-statali. Il tema di fondo, per l'Unione europea e per il più vasto consesso dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, è quello di regolare i meccanismi delle valvole, farle funzionare in modo sempre più sincronico e integrato. Lo scambio proficuo tra la Corte costituzionale e le Corti sovranazionali e internazionali serve proprio a rafforzare le maglie di questa trama democratica, entro cui costruire fiducia reciproca e comuni responsabilità* (1) ».

In tale contesto appare fondamentale la posizione del giudice nell'ordinamento nazionale, quale giudice comune di diritto europeo.

Come sottolineato (5 settembre 2022) al palazzo della Consulta, nell'ambito della giornata di studio su "Identità nazionale degli stati membri, primato del diritto dell'unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali" in occasione

---

(1) Essere e apparire imparziali. Lo stile di una Corte che comunica. Intervista alla Presidente Silvana Sciarra, in <<https://www.cortecostituzionale.it/annuario2022/intervista-alla-presidente.html>>.



delle Celebrazioni del 70° anniversario della Corte di giustizia dell'Unione europea, « *l'indipendenza delle corti e dei singoli giudici (...) deve essere intesa quale valore comune dell'Unione, da interpretare sistematicamente in combinazione con il principio del primato del diritto europeo* <sup>(2)</sup> ».

L'indipendenza del giudice, come ribadito anche dal Presidente Lenaerts, costituisce dunque un 'prerequisito' — un valore comune — per le corti che intendono avviare un dialogo con la CGUE e con le altre corti degli Stati membri.

E questa 'conversazione collaborativa' fra corti costituzionali e Corte di giustizia — come chiarito dalla Presidente Sciarra — « *si svolge adottando 'parole comuni', dunque rifuggendo da ogni enfasi su chi pronuncia la prima o l'ultima parola* ». Dunque, « *le corti costituzionali — come quella italiana — attive all'interno di ordinamenti democratici rispettosi dello Stato di diritto, devono contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea fornendo esempi di razionalità ed equilibrio nell'argomentazione, senza cedere a una deferenza acritica nei confronti della CGUE e tuttavia avendo ben chiaro che l'obiettivo comune prioritario consiste nella permanente adesione ai valori fondanti dell'Unione* <sup>(3)</sup> ».

E al giudice italiano, in tale contesto che vede l'intrecciarsi del piano nazionale con quello europeo, la Consulta offre gli strumenti per tessere la

---

(2) S. SCIARRA, *Identità nazionale e corti costituzionali. il valore comune dell'indipendenza*, in *Atti dell'incontro bilaterale tra la Corte costituzionale della Repubblica italiana e la Corte di giustizia dell'Unione europea*, Roma, 2022, <[https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5\\_sett\\_2022/Giornata-Studio-Sciarra.pdf](https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Sciarra.pdf)>.

(3) Ivi, 8.

trama complessa dei rapporti tra le “Carte dei diritti”, che non è quindi sinonimo di un “diritto *à la carte*”, ove ciascuno rinviene ciò che vuole per giustificare *ex post* la sua decisione.



SILVANA SCIARRA

## L'INDIPENDENZA DEL GIUDICE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Ringrazio il Presidente Antonelli per l'invito e la splendida ospitalità presso l'Accademia dei Lincei. Ringrazio il Presidente Lattanzi e la Scuola Superiore della Magistratura per aver incluso la Corte costituzionale in questo "terzetto" di corti e di oratori che si propongono di parlare in sintonia. Esprimo l'orgoglio del collegio che ho l'onore di presiedere, e tuttavia parlerò solo a titolo personale.

### **1. Un breve preambolo: come si misura l'indipendenza in Europa**

Per affrontare il tema dell'indipendenza dei giudici nella prospettiva della Corte costituzionale si deve prima lanciare lo sguardo oltre i confini nazionali e valutare l'interconnessione dei sistemi giudiziari in tutte le loro componenti. Per questo metto l'accento su nozioni quali la "condivisione" dei valori fondanti dello Stato di diritto e il "raccordo" tra le interpretazioni offerte dalle Corti.

In questa direzione si muovono in modo sinergico il Consiglio d'Europa da un lato e l'Unione europea dall'altro. Sono attive le rispettive istituzioni, così come lo sono le due Corti.

I rapporti, promossi da tali istituzioni, che verificano nei dettagli la solidità dei principi su cui si

fonda lo Stato di diritto, convergono verso l'individuazione di indicatori che in tanto appaiono obiettivi — pertanto utili alla valutazione dei sistemi nazionali — in quanto sono rappresentativi di criteri comuni, dunque in grado di consentire confronti.

Occorre subito sottolineare — in una occasione unica come questa in cui si ascoltano, dalla voce dei presidenti, gli orientamenti delle due Corti europee e si condivide questa riflessione di alto livello con quanti operano sul campo — che serve a tutti noi adottare un metodo trasparente e non estemporaneo, tale da diffondere rispetto in chi osserva il funzionamento della giustizia e in chi ne fruisce come cittadino.

Si veda, per esempio, la Relazione sullo Stato di diritto prodotta dalla Commissione europea <sup>(1)</sup> e il Rapporto del Segretario generale del Consiglio d'Europa <sup>(2)</sup>, entrambi relativi all'anno 2023.

L'adozione di indicatori, che potrebbe suscitare qualche accento critico circa la riduzione di valori fondanti delle democrazie a criteri di misurazione, è la rappresentazione di un metodo, che ben si combina con un altro strumento, quello del vaglio operato dalle due Corti europee circa l'indipendenza della magistratura nei singoli ordinamenti oggetto di decisioni.

Voglio sottolineare la sinergia di questa operazione: da un lato le valutazioni secondo indicatori, dall'altro il vaglio giurisprudenziale.

---

(1) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF).

(2) <https://edoc.coe.int/en/annual-activity-report/11589-state-of-democracy-human-right-and-the-rule-of-law-2023-annual-report-of-the-secretary-general-of-the-council-of-europe.html>.

In varie occasioni, anche in scritti accademici, il Presidente Lenaerts ha sottolineato, esaminando la giurisprudenza della CGUE, che l'indipendenza è "prerequisito" per ogni Corte che intenda stabilire un dialogo con Lussemburgo e con le altre Corti "sorelle" nell'Unione. Questa indipendenza diffusa è garanzia di una applicazione uniforme del diritto europeo, come interpretato dalla CGUE, perché solo fra Corti ugualmente indipendenti si crea un rapporto di mutua fiducia <sup>(3)</sup>.

In occasione dell'Udienza solenne, tenuta a Strasburgo nel gennaio del 2023 — cui ho avuto l'onore di partecipare — la Presidente O'Leary ha richiamato alcune pronunce rese dalla Corte EDU nel 2022, in particolare *Grzęda* <sup>(4)</sup> e *Żurek* <sup>(5)</sup>, per evidenziare che, alla luce dei principi di sussidiarietà e responsabilità condivisa, l'obbligo delle Parti contraenti nel garantire l'indipendenza giudiziaria è di cruciale importanza per il sistema della Convenzione stessa.

Il sistema non può funzionare correttamente senza giudici indipendenti. Ha anche precisato che in quelle pronunce la Corte ha fatto ampio riferimento alla parallela giurisprudenza sulla *rule of law* della CGUE, dimostrando — elemento tutt'altro che secondario — il raccordo tra le due Corti.

Trattando dei limiti posti a un diritto effettivo di accedere alla giustizia da parte di giudici polacchi, a seguito della terminazione anticipata dei loro man-

---

<sup>(3)</sup> K. LENAERTS, *On judicial independence and the quest for national, supranational and transnational justice*, in G. SELNIK e altri (a cura di), *The art of judicial reasoning*, Springer 2019.

<sup>(4)</sup> *Grzęda v. Poland* [GC], no. 43572/18, 15 march 2022.

<sup>(5)</sup> *Żurek v. Poland*, no. 39650/18, 16 june 2022.

dati come membri del Consiglio Nazionale della Magistratura (NCJ), mentre erano ancora in carica, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione. Laddove siano istituiti, con diverse modalità, organi di autogoverno, gli Stati devono garantire la loro indipendenza dai poteri esecutivo e legislativo, al fine di salvaguardare l'integrità del processo di nomina all'interno del sistema giudiziario. Il radicale cambiamento nel modo di eleggere i membri togati del NCJ, considerato congiuntamente alla terminazione anticipata del mandato dei precedenti componenti, quali erano i ricorrenti nei due casi in esame, dimostra come l'indipendenza di tale organo non fosse più garantita in Polonia.

Si rappresenta in questo modo un aspetto cruciale dell'indipendenza, che ricorre anche fra i criteri adottati dal legislatore italiano e che attiene alla separazione dei poteri.

In altro contesto, l'organo consultivo del Consiglio d'Europa che raggruppa i Consigli giudiziari (*Consultative Council of European Judges - CCEJ*) si sofferma sui compiti di tali organi che, nonostante le differenze tra Paesi, devono avere adeguate competenze per difendere l'autonomia della magistratura complessivamente considerata e l'indipendenza dei singoli giudici <sup>(6)</sup>. Su queste premesse, il CCEJ opera anche un riferimento alla recente giurispru-

---

<sup>(6)</sup> CCJE Opinion 24/2021 "Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems", para 19 e 20. Il CCJE aveva già redatto nel 2007 l'Opinion n. 10 in merito a "*Council for the judiciary at the service of society*" e lo stesso organo aveva altresì adottato la "*Magna Carta of Judges*" (2010), in cui si sottolineava il ruolo svolto da tali consigli (para. 13).

denza sia della CGUE sia della CtEDU in materia di procedimento di nomina dei giudici come elemento fondamentale per garantirne l'indipendenza, sottolineando l'importanza dei Consigli a tale riguardo. La “*judicial accountability*” — ovvero l'essere le decisioni dei Consigli giudiziari sottoposte al controllo giudiziario — crea un sistema virtuoso di verifica dell'indipendenza, quasi a voler proporre un metaforico gioco di specchi.

Un primo punto ha dunque a che fare con la trasparenza dei criteri di nomina.

Altro aspetto, non secondario, riguarda la percezione dell'indipendenza nell'opinione pubblica.

Nella Relazione sullo Stato di diritto per l'anno 2023 la Commissione europea non manca di esordire ricordando che: “Lo Stato di diritto è un ordine internazionale basato su regole che costituiscono un baluardo fondamentale contro la diffusione di regimi autoritari e la violazione del diritto internazionale” (7).

Non vi è dubbio che contingenti preoccupazioni in alcuni Stati membri dell'Unione europea possano aver accentuato la funzione per così dire preventiva che assumono le Raccomandazioni della Commissione, dirette ad allertare i governi nazionali e gli stessi sistemi giudiziari. Né si può sottovalutare che queste Raccomandazioni si intrecciano con quelle emanate nell'ambito delle procedure del Semestre europeo.

Simile e del tutto coincidente in entrambi i contesti procedurali è la logica del coordinamento e del mutuo apprendimento. La giustizia, proprio in

---

(7) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF), p. 1.



quanto comune obiettivo di crescita dei sistemi democratici, ben si colloca all'interno della crescita complessiva dei sistemi economici e politici. Superfluo ricordare che questa è anche l'impostazione che regge il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Oltre a favorire un'avanzata emulazione fra Stati, si deve garantire che le contromisure, volte a contrastare eventuali scostamenti da standard elevati di indipendenza, siano sempre efficaci, il che equivale a dire basate su dati empirici, di ricognizione della realtà.

Ecco perché la Commissione, che rivendica la sua funzione di custode dei Trattati, collega opportunamente il rispetto dello Stato di diritto con la corretta gestione dei fondi dell'UE, ponendosi in sintonia con la CGUE <sup>(8)</sup>.

La percezione dell'indipendenza — ci dice la Commissione, riferendo anche i risultati delle indagini di Eurobarometro — è migliorata in 12 Stati membri rispetto al 2022. Si potrebbe commentare osservando che ciò accade soltanto in 12 Stati membri, ma bisognerebbe andare a fondo e cercare di comprendere meglio i presupposti di queste indagini, mettendo a fuoco, per esempio, il ruolo che in ciascun Paese ha una stampa pluralista e libera da qualsivoglia condizionamento.

E si dovrebbe anche indagare quanto è efficace la comunicazione delle Corti nell'illustrare i propri precedenti e nel rendere accessibili le proprie argomentazioni.

---

<sup>(8)</sup> Si rinvia alle decisioni della CGUE sulla “condizionalità”: Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE C-2022/97 e Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE C-2022/98, entrambe del 16 febbraio 2022.

Per questo il contributo della giurisprudenza della CGUE su casi assai controversi, che sembrano scuotere le fondamenta dello Stato di diritto, va molto al di là delle decisioni adottate nei singoli casi. Essa serve a inquadrare gli orientamenti delle Corti nazionali entro uno schema solido e coerente, da intendersi vincolante, proprio perché fondato sui valori comuni di cui all'art. 2 TUE, tra i quali non si può non citare "lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani".

Una linea analoga è seguita dal Consiglio d'Europa che, nella relazione del segretario generale prima citata, sottolinea quanto la responsabilità di mantenere intatte indipendenza e imparzialità ricada su varie istituzioni e sulla società nel suo complesso: il potere esecutivo, legislativo, i giudici, i membri delle Corti, i professionisti del diritto, i media, la società civile.

Intendo sottolineare, con riferimento anche a queste fonti, che la difesa dell'indipendenza dei giudici dagli altri poteri, fra tutti il potere politico, è affermata dalle Costituzioni democratiche, il cui rispetto è affidato alle Corti costituzionali. Non solo la loro voce deve suonare autorevole; deve anche, in occasioni sempre più frequenti, servire a sollecitare se non ad allertare il legislatore su questioni controverse, che attengono alla tutela di diritti fondamentali.

Il punto in discussione, divenuto parte del dibattito contemporaneo in molti Paesi, è se possa o debba questa sollecitazione tradursi in un proficuo confronto con il legislatore per porre in essere tutele ritenute indifferibili alla luce delle Carte fondamentali.

Su questo punto tornerò nelle conclusioni del mio intervento.

## 2. L'indipendenza funzionale: il contributo della Corte costituzionale

La trama delle norme costituzionali che attengono all'indipendenza della magistratura è fitta e a questa si deve fare riferimento per introdurre il tema della tutela di una tale garanzia, affidata alla Corte costituzionale.

Il suo ruolo quale giudice delle leggi è tracciato in modo assai chiaro in una nota sentenza redatta da Vezio Crisafulli, in cui si afferma che: « La Corte si configura come altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano, ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali.

Ed è chiaro che compiti siffatti postulano che l'organo cui sono affidati sia collocato in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro, in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto — anche nelle forme esteriori — la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità. Postulano, in altri termini, un adeguato sistema di guarentigie, attinenti sia al collegio nel suo insieme, sia ai singoli suoi componenti, tra queste ultime rientrando le particolari incompatibilità sancite nei loro confronti durante la carica, che sono indubbiamente ordinate al medesimo principio »<sup>(9)</sup>.

L'art. 137 della Costituzione, che prevede sia una legge costituzionale a stabilire « le garanzie d'indipendenza dei giudici », definisce in modo

---

<sup>(9)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 1969, punto 1 del *Considerato in diritto*.

netto le « guarentigie dell'organo, oggettivamente considerate nella sua astratta impersonalità e continuità » (10).

La saggezza della Corte costituzionale, espressa in sentenze significative proprio perché espressive di un impianto rafforzatosi nel tempo, ci conduce verso un dibattito più vicino e immanente. Anticipo fin da ora che i criteri che emergono dalla giurisprudenza costituzionale sono coerenti con il quadro europeo.

Quella che si definisce indipendenza funzionale del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101 Cost., in combinazione con gli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE), si intreccia con il funzionamento interno dell'organo giudicante, tenuto a osservare i precedenti e a motivare quando se ne discosta. Se si è in presenza di un organo collegiale, si può perfino sostenere — in modo arguto — che il singolo componente del collegio possa forse non essere del tutto indipendente, specie se il sistema non prevede l'opinione dissenziente (11).

Questa affermazione induce a riflettere — per lo meno con riferimento alla composizione della Corte costituzionale italiana — sulla collegialità come fondamento di una tecnica decisionale che mira a comporre il pluralismo dei punti di vista e delle provenienze accademiche, disciplinari o professionali di ciascun giudice: una risorsa dunque per l'indipendenza, piuttosto che un limite, se si valorizza la

---

(10) *Idem.*

(11) E. LUPO, *La funzione nomofilattica della Corte di Cassazione e l'indipendenza funzionale del giudice*, in N. ZANON & F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, Milano, 2020, p. 111 ss.

tensione verso il raggiungimento del consenso o della decisione a maggioranza.

Infatti, nell'ordinamento italiano, il dibattito sull'indipendenza negli organi collegiali riguarda innanzi tutto il funzionamento dei giudizi nella Corte di cassazione e attiene al vincolo per il giudice del rinvio di rispettare il principio di diritto. Ma questa riflessione ha confini più ampi e può divenire paradigmatica, se messa a confronto con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

All'origine di tale evoluzione si pone una sentenza della Corte costituzionale ormai risalente e tuttavia assai esplicativa. Nel legare il giudice alla legge — si afferma — la Costituzione « vuole assoggettarlo non solo al vincolo di una norma che specificamente contempla la fattispecie da decidere, ma altresì alle valutazioni che la legge dà dei rapporti, degli atti e dei fatti, e al rispetto degli effetti che ne desume ». Ciò comporta che « la pronunzia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa, come è oggi nel sistema del rinvio dalla Cassazione » (12).

Proprio sulla scia di questa sentenza si è collocata di recente la Corte costituzionale, che ha ritenuto non violato l'art. 101, secondo comma, Cost. nel caso in cui il giudice sia vincolato alla decisione di altro giudice, come accade al giudice di rinvio rispetto al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, ma anche al giudice contabile rispetto

---

(12) Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 1970, punto 2 del *Considerato in diritto*.

alla questione decisa dalle sezioni riunite della Corte dei conti <sup>(13)</sup>.

La giurisprudenza basata sull'uso accorto del precedente entra dunque in modo ancor più forte nella valutazione dell'indipendenza, poiché il giudice che armonizza la sua decisione con altre decisioni resta sempre assoggettato alla legge e non può non fare ricorso alla coerenza degli argomenti adottati. Ecco tracciato un percorso privilegiato per affermare l'autorevolezza delle Corti, che è componente essenziale dell'indipendenza.

In caso di dissenso rispetto al precedente, nel giudizio in Cassazione è previsto il rinvio alle Sezioni unite, tecnica questa — si fa notare — tanto più attuale per definire l'indipendenza funzionale del giudice in tempi in cui “l'interpretazione della legge è sempre più problematica” e può causare disparità di trattamento delle persone che entrano in contatto con la giustizia <sup>(14)</sup>.

Emerge così la suggestione di una “giurisprudenza come discorso pubblico fondato sul confronto degli argomenti e aperto anche all'apporto della dottrina” <sup>(15)</sup>, che guarda alla funzione nomofilattica per rafforzare gli aspetti pragmatici di un dibattito, altrimenti a rischio di divenire evanescente.

La Corte costituzionale si è, tra l'altro, soffermata su norme dell'ordinamento giudiziario precedenti la Costituzione, che pongono il tema della magistratura organizzata in gradi, secondo un or-

---

<sup>(13)</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 28 del 2023.

<sup>(14)</sup> G. LATTANZI, *Conclusioni*, in *L'indipendenza*, cit., p. 235.

<sup>(15)</sup> A. NAPPI, *L'interpretazione tra nomofilachia e indipendenza*, in *L'indipendenza*, cit., p. 134.

dine gerarchico. Anche in questo caso si tratta di una sentenza risalente, tuttavia importante per affermare il principio della sola distinzione dei magistrati secondo le funzioni, che si pone in sintonia con l'art. 101 della Costituzione e dunque della sola soggezione alla legge, in questo caso alle leggi processuali <sup>(16)</sup>.

A una sentenza recente occorre ora fare riferimento per ricostruire in chiave storica — con ricadute importanti sull'attualità — un altro fondamento dell'indipendenza, quello che attiene al reclutamento dei magistrati <sup>(17)</sup>.

L'art. 104 primo comma, Cost. che prevede l'indipendenza della magistratura « da ogni altro potere », si collega in termini sistematici all'art. 106, che prevede il concorso quale canale di accesso alla magistratura e compone, con l'art. 101, secondo comma, che richiama la sola soggezione del giudice alla legge, una sorta di triangolo equilatero, che assegna a ogni nozione e precetto la stessa dimensione.

In un caso che riguarda la magistratura onoraria, la Corte afferma che la selezione per pubblico concorso garantisce la separazione del potere giurisdizionale da altri poteri dello Stato e dunque la sua indipendenza, poiché fa leva sulla possibilità per ogni cittadino, senza discriminazione alcuna secondo il dettato dell'art. 3 della Costituzione, di accedere alla magistratura e inoltre perché per esercitare la funzione dell'interpretazione e per applicare la legge serve il possesso della tecnica giuridica,

---

<sup>(16)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 1970, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>(17)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 41 del 2021.

che appartiene solo a una magistratura professionale.

Anche se la titolarità della giurisdizione non è esclusiva, poiché lo stesso art. 106 Cost. prevede che la legge sull'ordinamento giudiziario possa ammettere la nomina anche elettiva di magistrati onorari, la Corte ha tendenzialmente delimitato e circoscritto quello che ritiene un ruolo di supplenza, come tale eccezionale e temporaneo.

Un altro aspetto che emerge dalla più recente giurisprudenza costituzionale riguarda la responsabilità civile del magistrato, a fronte della necessaria tutela della sua indipendenza.

Già in passato la Corte aveva evidenziato che la soluzione legislativa al tempo adottata — l'introduzione di un filtro di ammissibilità — serviva a realizzare il delicato bilanciamento fra i due interessi contrapposti: da un lato il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato a ottenere il ristoro del pregiudizio patito, dall'altro la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti <sup>(18)</sup>.

La Corte ha inoltre precisato che « l'illecito da esercizio della funzione giudiziaria presentava — e presenta tuttora [...] — caratteri di specialità, posti a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria ». Si è inteso affermare che per preservare l'autonomia e l'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni, occorre delimitare il campo dell'illecito, distinguendo fra azione civile nei confronti dello Stato e azione di rivalsa nei riguardi del magistrato <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2017, punto 5.3 *Considerato in diritto*.

<sup>(19)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 205 del 2022.



Infine, a proposito della partecipazione a partiti politici, il bilanciamento fra la titolarità da parte dei magistrati di tutti i diritti fondamentali, da un lato e la tutela dei principi di indipendenza e imparzialità, dall'altro, impongono che «nel manifestare le proprie idee si eserciti equilibrio e misura», che ben si addicono a comportamenti di rilevanza pubblica. La partecipazione, dunque non potrà essere sistematica e continuativa <sup>(20)</sup>.

La selezione di decisioni della Corte costituzionale che ho proposto serve, pur nella sua sommarietà, a far emergere una nozione ampia di indipendenza del giudice, alla luce della nostra Carta fondamentale. I criteri interpretativi adottati, specie quando adeguati alla complessità del presente e raffrontati con i parametri europei citati in apertura, confermano la solidità dello Stato di diritto nel nostro Paese.

### **3. Vincoli di spesa e autonomia della magistratura**

La Corte costituzionale ha solo sfiorato il tema dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura quando si è occupata di misure di contenimento della spesa, nel quadro di una generale razionalizzazione del lavoro pubblico, in presenza di risorse limitate.

Così è accaduto quando si è occupata della eliminazione del trattenimento in servizio, in vista di un ricambio generazionale. In quella decisione la Corte ha evidenziato la differenza delle scelte operate dal legislatore italiano rispetto a quello ungherese, che aveva «bruscamente» abbassato il limite

---

<sup>(20)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 2018.

di età (da 70 a 62 anni) per il pensionamento dei giudici, senza che fosse messa in atto una disciplina transitoria. Quella scelta condusse alla nota decisione della CGUE che condannò l'Ungheria per contrasto con il diritto europeo e con il divieto di discriminazione in ragione dell'età, così aprendo un primo varco al rigoroso scrutinio della Corte di Lussemburgo circa l'indipendenza della magistratura <sup>(21)</sup>.

Altro aspetto, anch'esso solo sfiorato e tuttavia significativo nel disegnare un quadro coerente entro cui si muove l'operato della Corte costituzionale, ha a che fare con il "tetto" alle retribuzioni e al divieto, oltre una certa cifra, di cumulo fra trattamento pensionistico e altri compensi aggiuntivi. Anche in questo caso si ha cura di precisare che una generale azione di razionalizzazione della spesa non si indirizza espressamente alla magistratura e non ne intacca l'indipendenza e l'autonomia <sup>(22)</sup>.

D'altronde già in epoca risalente, a fronte di una ipotizzata sperequazione fra i compensi dei giudici ordinari e di altre magistrature, si era sottolineato che l'indipendenza di un organo giurisdizionale si realizza anche — ma non solo — attraverso l'apprestamento di garanzie relative allo status e dunque al relativo trattamento economico. Quest'ultimo, tuttavia, si collega in modo consequenziale alla progressione in carriera, aspetto su cui si incentra la garanzia primaria dell'indipendenza <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2016, che fa riferimento a Commissione c. Ungheria, in causa C-286/12.

<sup>(22)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2017, punto 8.5. del *Considerato in diritto*.

<sup>(23)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1978.

In altra decisione si è chiarito che « la magistratura, nell'organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione ad essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per questa ragione, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica » (24).

#### 4. Conclusioni

La riflessione sull'indipendenza dei giudici si colloca oggi all'interno di un dibattito teorico assai ampio, che in parte riflette le incertezze e i dilemmi dei tempi tormentati in cui viviamo.

Il supporto argomentativo fornito dalle sentenze della Corte costituzionale, solo sommariamente richiamate in questo intervento, è tale da consentire un aggancio ai valori identitari di cui parla l'art. 4 (2) TUE con riferimento alla "struttura costituzionale" degli Stati membri. La CGUE, d'altronde, sta contribuendo con le sue decisioni a definire i contorni dell'indipendenza quale valore costituzionale europeo, non più solo nazionale. Si apre, in tal modo, un percorso per le Corti costituzionali europee che richiede loro di agire in sintonia sempre più stretta, valorizzando, come ho detto all'inizio, la cooperazione e lo scambio.

Nel dibattere sull'indipendenza dei giudici e delle corti nella loro collegialità si insinua talvolta —

---

(24) Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2012, punto 11.4. del *Considerato in diritto*.

in modo non sempre lineare — un quesito circa la loro legittimazione democratica quando intervengono, come ho prima anticipato, per sollecitare il legislatore e per affermare l'indifferibilità di talune tutele poste a garanzia di diritti fondamentali.

In realtà il quesito è, a mio parere, mal posto. La legittimazione delle Corti costituzionali si distingue nettamente da quella degli organi politici. Alle Corti si chiede di agire in modo imparziale nell'interpretare la legge e di interloquire con le Corti europee e internazionali, all'interno di un sistema integrato, volto a facilitare la collaborazione nel perseguire obiettivi comuni.

Se l'indipendenza riguarda, come abbiamo visto, l'esercizio stesso della funzione giurisdizionale e se questa si misura prevalentemente nell'esplicarsi della collegialità, il nodo da sciogliere è quello del margine di autonomia di cui una Corte indipendente può disporre.

Autonomia è saper interpretare l'urgenza di soluzioni attese dalle persone; saper collocare nello spazio e nel tempo la concretezza di taluni diritti, legati a nuove realtà sociali ed economiche; saper dare voce alla Costituzione nella sua forza espansiva, nel dinamismo dei suoi principi e nella vincolatività dei suoi diritti.

“*Constitutional adaptation*” è l'espressione, densa di implicazioni, usata da Bruce Ackerman, nel commentare criticamente il pensiero “originalista” dei giudici della Corte suprema Antonin Scalia e Clarence Thomas.

Ackerman rivendica a sé stesso la prerogativa di vero interprete originalista, affermando di aver orientato il suo ampio lavoro di analisi storica per giungere a leggere le leggi, tra queste il *Civil Rights Act* del 1964, secondo il significato originario del

“*We the people*”. Senza la rivoluzione per i diritti civili, egli sostiene, non sarebbe emerso quel “canone costituzionale” che ha reso effettiva la tutela dei diritti stessi. Dopo la decisione della Corte suprema *Brown v. Board of Education*, è servito l’impegno del legislatore per intraprendere una lunga marcia verso l’emancipazione e per abolire la segregazione razziale (25). Il legislatore ha dunque saputo interpretare, in sintonia con le attese del popolo americano, nuovi “*constitutional commitments*”.

Questa la conclusione di una storia certo non paragonabile a quella italiana. Tuttavia, seguendo l’ispirazione che ci proviene da questo autore, anche il nostro ‘canone costituzionale’ risente proficuamente dell’evoluzione legislativa e affonda le sue radici profonde nello Stato di diritto.

Per questo, incontri di approfondimento come quello proposto dalla Scuola Superiore della Magistratura, rivolti a quanti quotidianamente operano per la giustizia, servono ad allargare gli orizzonti per rafforzare convinzioni già radicate.

---

(25) B. ACKERMAN, *We the people*, vol. 3, *The Civil Rights Revolution*, Cambridge, Harvard University Press 2014, pp. 328-329.

## GLI AUTORI

**Giorgio Lattanzi**, Presidente del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura - Presidente Emerito della Corte costituzionale

**Natalino Irti**, Professore Emerito di Diritto civile nell'Università Sapienza di Roma - Socio nazionale dell'Accademia dei Lincei

**Marta Cartabia**, Presidente Emerita della Corte costituzionale - Professoressa Ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università Luigi Bocconi di Milano

**Raffaele Sabato**, Giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo

**Síofra O'Leary**, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo

**Marisaria Maugeri**, Componente del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura - Professoressa Ordinaria di Diritto privato nell'Università degli Studi di Catania

**Koen Lenaerts**, Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea

**Gianluca Grasso**, Componente del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura

**Silvana Sciarra**, Presidente Emerita della Corte costituzionale - Professoressa Emerita di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Firenze

## INDICE

<i>Prefazione</i> . . . . .	v
Saluti introduttivi di <i>Giorgio Lattanzi</i> . . . . .	1
Le ragioni del tema di <i>Natalino Irti</i> . . . . .	7
I giudici e lo Stato di diritto di <i>Marta Cartabia</i> . . . . .	13
Breve presentazione della presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di <i>Raffaele Sabato</i> . . . . .	25
L'indipendenza del giudice alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di <i>Stofra O'Leary</i> . . . . .	29
Breve presentazione del presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea di <i>Marisaria Maugeri</i> . . . . .	57
La giurisprudenza della CGUE sull'indipendenza della magistratura di <i>Koen Lenaerts</i> . . . . .	61
Breve presentazione della presidente Silvana Sciarra di <i>Gianluca Grasso</i> . . . . .	79
L'indipendenza del giudice alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale di <i>Silvana Sciarra</i> . . . . .	85
<i>Gli Autori</i> . . . . .	103





024222417

ISBN 978-88-28-86284-0



9 788828 862840