



Silvana Sciarra
Vicepresidente
Corte Costituzionale d'Italia

Discorso chiave
5th Congresso della Conferenza mondiale sulla giustizia
costituzionale Sessione E
Bilancio dell'indipendenza degli organi giurisdizionali degli
Stati membri¹

1. Breve introduzione: il WCCJ e lo Stato di diritto

Le questioni affrontate in questa sessione sono di estrema importanza per accertare il ruolo delle corti costituzionali nelle società democratiche. Sono inoltre cruciali per definire la separazione dei poteri e per stabilire un equilibrio tra le istituzioni, al fine di rafforzare l'indipendenza della giustizia costituzionale. Per questo motivo, sono centrali nelle attuali preoccupazioni sui principi dello Stato di diritto, in diverse parti del mondo.

Prima di entrare nel merito del mio intervento, è necessario fare alcune precisazioni.

¹ In questa parte del questionario sono state inserite le seguenti domande: 1) Sono state esercitate pressioni sulla vostra Corte da parte di altri poteri statali durante l'esame dei casi? 2) Sono state esercitate pressioni eccessive sulla vostra Corte da parte dei media durante l'esame dei casi? 3) La vostra Corte ha incontrato resistenze da parte di altri poteri statali in seguito all'adozione di decisioni a loro sgradite? 4) Le decisioni della vostra Corte sono state debitamente pubblicate? 5) Le decisioni della vostra Corte vengono eseguite? Esistono meccanismi speciali per l'esecuzione delle decisioni della vostra Corte? 6) Ci sono problemi nell'esecuzione di specifici tipi di decisioni? 7) Ci sono stati attacchi alla Corte in seguito all'adozione di decisioni? 8) Ci sono state iniziative o azioni legislative che hanno creato ostacoli all'attività del vostro Tribunale? 9) Come ha affrontato la sua Corte i casi di pressione da parte di altri poteri dello Stato, dei media, ecc. 10) Il vostro Tribunale ha ricevuto assistenza da altri organismi a livello nazionale o internazionale? Specificare l'assistenza fornita 11) Il vostro Tribunale ritiene di essere impedito da restrizioni giudiziarie a difendersi nei media o a chiedere assistenza?

Le opinioni che esprimo e l'interpretazione delle informazioni fornite nei rapporti nazionali sono mie personali. Non riguardano nessuno dei tribunali che hanno risposto al questionario, né si riferiscono alla Corte Costituzionale d'Italia, presso la quale mi onoro di prestare servizio come giudice. La grande quantità di informazioni ricevute rende impossibile citare ogni singolo sistema nazionale. Ciò mi costringe a inevitabili semplificazioni, che spero non comportino sostanziali fraintendimenti.

Il rinvio del 5th World Congress può aver causato discrepanze nell'aggiornamento dei rapporti nazionali. Tuttavia, le informazioni fornite sono di ampio respiro. Sono grato al Segretariato del WCCJ e agli organizzatori di Bali per aver raccolto tutto questo materiale.

Il mio più grande rammarico è di non essere presente a questo discorso, a causa dell'inaspettata coincidenza di un'importante sessione della Corte a Roma. Sono grato agli organizzatori per averne tenuto conto e ringrazio il Presidente Grabenwarter, presidente di questa sessione, per aver accettato di tenere il mio discorso. Una lunga tradizione di collaborazione tra la Corte italiana e quella austriaca, accompagnata dal rispetto reciproco, viene ulteriormente confermata in questa occasione.

Lo scoppio di un conflitto armato nel cuore del continente europeo rappresenta un evento drammatico che non può essere ignorato. L'imprevedibile coincidenza nella scelta della pace e delle sue implicazioni costituzionali come tema principale attorno al quale ruotano tutte le sessioni, rappresenta una sfida ancora più forte per tutti noi e implica attente riflessioni. In questo contesto, la discussione sull'indipendenza delle corti costituzionali, di per sé un terreno adatto a scambi aperti di punti di vista, acquista una risonanza più ampia e implica l'intento condiviso di portare avanti idee e valutazioni critiche, per dare nuovo impulso alla comunità mondiale delle corti di cui facciamo parte.

A questo proposito, **ritengo che i risultati delle nostre riunioni, nelle singole sessioni e nelle plenarie, debbano circolare il più possibile.** Possono diventare la base di dichiarazioni congiunte da consegnare alla stampa e, se concordato, da pubblicare sui siti web dei tribunali membri della WCCJ. **Il WCCJ può parlare con una voce indipendente, agendo come un'associazione democratica, quindi sensibilizzando, fornendo descrizioni obiettive e facendo circolare le idee.** La WCCJ dovrebbe inviare messaggi ai tribunali membri e agli Stati, come risultato di questa conferenza, al fine di consolidare i principi fondanti dello Stato di diritto. Questa sessione si colloca al momento giusto per

avvicinarsi alle sfide attuali in molte parti del mondo ed esprimere opinioni condivise.

Con l'intento di semplificare la discussione e, allo stesso tempo, di dare conto delle ampie posizioni fornite dai tribunali in risposta al questionario, **cerco di proporre tre filoni di riflessione principali**, assemblando in tal modo i punti più rilevanti emersi dai contributi nazionali, in risposta al questionario. Va riconosciuto che le risposte sono talvolta disomogenee. Ciò può implicare diverse tradizioni giuridiche e diversi approcci ai temi selezionati. Tutte queste differenze non possono essere prese pienamente in considerazione in questo discorso, ma costituiscono il terreno su cui costruire ulteriori ricerche.

2. Corti costituzionali, Parlamenti e altri poteri dello Stato: una questione di rispetto reciproco

Il primo filo che propongo di districare ha a che fare con la sottile linea che divide l'arbitrato costituzionale dal legislatore. Le risposte al questionario vanno in direzioni diverse e mostrano le molte difficoltà che i tribunali incontrano nel tracciare tale linea. Il rispetto reciproco implica che entrambi i ruoli siano interpretati secondo criteri rigorosi e coerenti.

Innanzitutto, si pone una questione di rispetto reciproco quando la decisione della Corte costituzionale non è autoesecutiva e deve essere attuata. **Piuttosto che discutere questo problema in termini di pressione esercitata sui tribunali, lo si può descrivere come una discontinuità tra il giudizio costituzionale e le iniziative del legislatore.**

Può implicare - come in **Estonia** - un forte disaccordo sulle restrizioni alle attività delle farmacie, che secondo la Corte limitano irragionevolmente la concorrenza e che tuttavia, nonostante la sentenza, sono state riproposte dal Parlamento nella legislazione successiva.

Può anche accadere che un ritardo nell'adozione di una legislazione per l'esecuzione di una sentenza della Corte costituzionale - come in **Moldavia** - costringa la Corte a tornare sulla stessa questione, riunendo numerosi ricorsi in un'unica sentenza.

In **Romania** le decisioni che dichiarano incostituzionale la legge di recepimento della Direttiva 2006/24/CE sulla privacy, sostenendo l'eccessiva limitazione della vita privata, senza garanzie contro gli abusi, sono state attaccate dai servizi segreti nazionali, creando così una tensione con le prerogative parlamentari. Il Presidente

della Corte ha chiesto al Presidente della Repubblica di intervenire - come per l'art. 80 della Costituzione - facendo valere le proprie ragioni. 80 della Costituzione - facendo valere la sua prerogativa di mediazione tra i poteri dello Stato.

Sebbene in **Lituania** la percentuale generale di sentenze della Corte attuate dal Parlamento sia abbastanza buona, ci sono decisioni che non vengono attuate da più di 10 anni. Una decisione del 2010 riguardante la regolamentazione delle pensioni dei giudici è ancora in sospenso, a causa della mancanza di una legislazione conforme alle disposizioni costituzionali sul pagamento di tali pensioni.

Nei **Paesi Bassi** il caso *Urgenda* sul clima, deciso dalla Corte Suprema nel 2020, ha aperto una fervente discussione sul fatto che la Corte abbia "preso il posto" del legislatore, imponendo un taglio del 25% delle emissioni di gas serra. Le questioni ambientali sono infatti all'incrocio tra politica e tutela dei diritti umani fondamentali. Vale la pena notare che questo caso innovativo - e al tempo stesso molto controverso - è stato avviato dalla fondazione *Urgenda*, un'organizzazione della società civile, che ha intentato una causa contro lo Stato olandese.

In **Svizzera**, il malcontento politico causato dalle sentenze della Corte ha dato luogo al lancio di referendum (sulla naturalizzazione e sull'autodeterminazione) e persino a minacce da parte di politici nei confronti dei giudici, che implicavano che non dovessero essere rieletti.

Il contrasto con l'esecutivo **pakistan** si è concretizzato nel 2007 con l'ordine della Corte di astenersi dall'intraprendere azioni incostituzionali contrarie all'indipendenza della magistratura. L'ordine è stato però violato e c'è voluto del tempo per ristabilire il giusto equilibrio istituzionale. Nel 2009 i giudici sono stati reintegrati nella loro posizione, a seguito di un'intensa lotta promossa da organizzazioni della società civile, attivisti per i diritti umani e avvocati.

Ai fini del rispetto reciproco, è significativo citare i casi in cui le Corti costituzionali, pronunciandosi su questioni delicate che implicano scelte altamente discrezionali da compiere in sede parlamentare, concedono tempo per l'approvazione della relativa legislazione.

Ciò è avvenuto in **Italia** per quanto riguarda il trattamento di fine vita e l'eliminazione di presunzioni severe per i detenuti accusati di ergastolo, al fine di consentire loro di richiedere misure alternative.

In entrambi i casi il Parlamento non ha adottato una legge entro il termine stabilito dalla Corte costituzionale, costringendo così la Corte a pronunciarsi, dopo l'ordinanza provvisoria iniziale. Questa tecnica è nuova per la Corte costituzionale italiana e consiste nel rilevare, ma non dichiarare incostituzionali, le disposizioni in esame. La decisione finale è rinviata a un'udienza successiva. Ciò implica che le istanze *medio tempore* della disposizione impugnata non vengono presentate alla

Corte.

Le misure di fine vita non sono ancora state adottate, a seguito della sentenza 242/2019 della Corte. Quest'ultima sentenza ha dichiarato l'art. 580 del codice penale incostituzionale solo in riferimento a casi specifici, ovvero che la persona sia mantenuta in vita mediante trattamenti di sostegno vitale, sia affetta da una malattia che provoca sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili e sia comunque in grado di prendere decisioni libere e consapevoli.

Poiché i confini costituzionali stabiliti nella sentenza sono sufficientemente chiari e ben definiti, in alcuni casi recenti le persone che rientrano in questi limiti e che desiderano porre fine alla loro vita sono state curate negli ospedali pubblici. La mancanza di consenso politico da raggiungere in Parlamento non ha dato risposte precise alla sentenza della Corte Costituzionale. I ritardi in Parlamento riflettono un'opinione pubblica divisa.

Per quanto riguarda l'altro caso citato, relativo alle misure alternative all'ergastolo, la discussione in Parlamento era abbastanza avanzata, ma non ha rispettato la scadenza fissata dalla Corte, che aveva indicato una data precisa per l'udienza. La Corte ha deciso per un altro rinvio e ha rinviato una seconda convocazione al Parlamento, fissando una scadenza prorogata (8 novembre) per un'altra udienza. La crisi politica verificatasi nel luglio 2022 rende problematico il completamento delle discussioni parlamentari e la promulgazione delle leggi.

In **Germania**, secondo l'articolo 35 del *BVerfGG* - che, tuttavia, non contiene alcuna specifica per l'attuazione delle decisioni della Corte - è discrezione della Corte ordinare misure per ripristinare la conformità con la Costituzione. Inoltre, la Corte può ordinare che la legislazione, nonostante sia stata dichiarata incostituzionale, continui ad essere in vigore per un periodo transitorio. Questo può essere legato a una scadenza per il legislatore, che generalmente si attiene a ordini di questo tipo.

Il "modello" tedesco è stato quello considerato dalla Corte Costituzionale italiana, pur in assenza di una specifica disposizione di legge, per ritardare le decisioni in alcune materie eticamente sensibili, in attesa dell'intervento del Parlamento.

Anche in **Thailandia** si verificano situazioni in cui le misure provvisorie possono servire a evitare vuoti legislativi e potenziali malumori nell'opinione pubblica.

In **Ucraina** la Corte ha esercitato sempre più spesso il suo diritto di formulare raccomandazioni al Parlamento, in modo da stabilire un termine posticipato per l'entrata in vigore della decisione della Corte e ridurre l'impatto delle lacune legislative, o per ripristinare le norme che erano coerenti con la Costituzione dell'Ucraina, ma successivamente

sono state modificate in norme incostituzionali. Pertanto, nel 2018 e nel 2019, la Corte ha rinviato l'annullamento delle norme precedentemente dichiarate incostituzionali, al fine di renderle conformi alla Costituzione. Ci sono stati casi in cui è stato necessario ripristinare la protezione sociale per i veterani di guerra e le loro famiglie o stabilire opzioni alternative per la compensazione dei benefici cancellati, in base alla disponibilità di fondi nel bilancio dello Stato.

In **Russia** un gran numero di istituzioni - dal Presidente della Federazione Russa all'Assemblea Federale, al Governo, alla Corte Suprema e alla Procura Generale - sono chiamate a interagire con la Corte per garantire l'esecuzione delle sentenze della Corte, anche se non è specificato come ciascuna di esse intervenga e in quale ordine.

Le pressioni sulla Corte Costituzionale - secondo quanto riferito - sono avvenute nel 1993 durante un periodo di crisi politica, quando il Presidente della Federazione Russa ha emanato il Decreto n. 1400 "Sulla riforma costituzionale graduale nella Federazione Russa", ordinando alla Corte Costituzionale di non tenere alcuna seduta prima dell'inizio dei lavori del nuovo Parlamento bicamerale (l'Assemblea Federale). Nella stessa data la Corte Costituzionale ha adottato il parere n. 3-2 "Sulla conformità alla Costituzione della Federazione Russa delle azioni e delle decisioni del Presidente della Federazione Russa B.N. Eltsin in relazione al suo decreto n. 1400 e al discorso ai cittadini della Federazione Russa del 21 settembre 1993", in cui si afferma che il decreto dovrebbe servire come base per l'impeachment del Presidente o per altri meccanismi speciali di responsabilità.

Sembra che la Corte sia stata, in quelle circostanze critiche, al centro di una disputa istituzionale. Nel 1994 è stata adottata la prima legge costituzionale federale. Tutti i giudici sono rimasti nella composizione della Corte. Oltre ai 13 giudici presenti, la nuova Costituzione e la Legge costituzionale federale hanno ampliato la composizione della Corte aggiungendo 6 giudici ed escludendo la possibilità di esaminare casi *ex proprio motu* dai poteri della Corte costituzionale.

Non viene fatta menzione della riforma costituzionale del 2020 e del suo impatto sulla Corte.

In **Austria**, la Corte costituzionale presenta al Presidente federale un'istanza per l'esecuzione delle proprie decisioni, che viene poi condotta, sotto le istruzioni del Presidente, dalle autorità federali o locali.

In **Kosovo** la percentuale di decisioni della Corte attuate è molto alta. Tuttavia, in caso di mancata attuazione, la Corte informa il Procuratore capo, autorizzato dalla Costituzione a prendere misure concrete, in base al codice penale.

Anche in **Macedonia del Nord** la mancata attuazione dà luogo a sanzioni penali (da uno a cinque anni di reclusione per il responsabile).

In **Slovacchia** sono previsti anche reati penali e misure disciplinari contro i funzionari pubblici che non eseguono le sentenze della Corte. Inoltre, la Corte ha il potere di concedere rimedi pecuniari alle parti i cui diritti sono stati violati.

Da questa prima panoramica emergono molte opzioni, che riguardano principalmente l'attuazione delle decisioni dei tribunali in un rapporto dialettico con i legislatori. Da un lato, il rispetto delle scelte discrezionali dei parlamenti è un principio guida; dall'altro, i ritardi nell'esecuzione delle sentenze dei tribunali possono creare spazi vuoti per la garanzia dei diritti fondamentali.

La scelta di introdurre sanzioni penali - come è stato riportato in alcuni casi - appare a prima vista un'*extrema ratio*, difficile da coniugare con un equilibrio trasparente dei poteri. Tuttavia, le scelte nazionali sono difficilmente valutabili se svincolate da una considerazione complessiva dei sistemi giuridici in discussione.

Si dovrebbe considerare - e amplificare la discussione - se le sanzioni punitive, anche quelle penali, siano conformi ai principi dello Stato di diritto. Per quanto riguarda i ritardi nel dare seguito alle sentenze dei tribunali, soprattutto quando si concede tempo ai parlamenti per intervenire, è in gioco un delicato equilibrio tra i poteri dello Stato. È controverso se le Corti costituzionali, che esercitano l'autocontrollo scegliendo di non agire come legislatori, debbano comunque essere pienamente consapevoli del loro ruolo istituzionale e agire di conseguenza se hanno notato - e non dichiarato - leggi incostituzionali. Anche questo punto merita attenzione nella discussione.

3. Le Corti costituzionali e la comunicazione: una questione di trasparenza

La trasparenza nella comunicazione ha diverse implicazioni. Fornire notizie corrette e accessibili è un modo per rendere l'opinione pubblica consapevole del ruolo ricoperto dalle Corti costituzionali. Contribuisce inoltre a chiarire i tecnicismi e le possibili conseguenze delle decisioni dei tribunali, soprattutto quando, come abbiamo discusso in precedenza, la loro esecuzione viene ritardata per motivi specifici. L'indipendenza dei tribunali è garantita dall'apertura e dall'accessibilità delle norme procedurali interne e dalla delucidazione di questioni complesse.

La trasparenza ricorre nella maggior parte delle risposte al questionario ed è controbilanciata dall'evitare le iniziative della stampa, che può essere considerata troppo invadente nelle deliberazioni segrete, o eccessivamente concentrata sui singoli giudici, piuttosto che sulla collegialità. Ciò può produrre mistificazioni o addirittura dare adito a minacce.

Si apprende che in **Pakistan** la Corte Suprema, in un caso di copertura irresponsabile da parte dei media di una questione pendente, nel caso *Suo Motu* n. 28 del 2018 ha ritenuto che dovessero essere attuate linee guida rigorose per prevenire commenti pregiudizievole, senza violare la libertà di stampa. La Corte ha emesso un *mandato* all'Autorità pakistana di regolamentazione dei media elettronici, per garantire che i parametri stabiliti dalla legge e dal codice di condotta dei giornalisti siano applicati correttamente, al fine di evitare pressioni sulla Corte.

In **Ucraina** è capitato spesso che venissero organizzate manifestazioni davanti alla Corte, a seguito delle richieste dei media, facendo luce su casi delicati. Ciò è accaduto durante le delibere riguardanti la Legge dell'Ucraina "Sulla condanna dei regimi totalitari comunista e nazionalsocialista (nazista) in Ucraina e sul divieto di propaganda dei loro simboli", ritenuta costituzionale nella Decisione n. 9-r/2019 del 16 luglio 2019. Un altro caso delicato è quello che riguarda la costituzionalità della legge sulla lustrazione per i funzionari governativi. Commenti di odio e frequenti minacce ai giudici, accusandoli di essere di parte, hanno costretto la Corte a rilasciare una dichiarazione sul proprio sito web per fermare le manifestazioni, che esercitano una pressione eccessiva sui giudici e influiscono negativamente sul loro lavoro.

A **Cipro è stato** riferito che nella non troppo recente causa *Constantinides contro Vima Ltd* la Corte Suprema ha dichiarato apertamente che il "processo da parte della stampa" mina le fondamenta del sistema giudiziario, mentre i giudici nel loro giuramento hanno affermato di essere indipendenti dai media e dalla politica.

In **Francia** l'efficienza e la rapidità nella decisione dei casi sono proposte come alternative virtuose alla cattiva stampa. È inoltre degno di nota il fatto che in questo Paese i membri del *Conseil* debbano astenersi dall'esprimere opinioni su questioni decise o suscettibili di essere decise. Secondo l'art. 7 dell'*ordinanza* n. 58/1067 del 1958 - la legge organica sulla Corte costituzionale - il Consiglio dei ministri emette un decreto che stabilisce l'"obbligo di discrezione". Quest'ultimo non è stato interpretato come un divieto assoluto di esprimere opinioni, ma è menzionato tra gli altri obblighi legali dei giudici costituzionali.

I comunicati stampa, pubblicati sui siti web ufficiali e spesso resi disponibili in altre lingue, sono una pratica comune in diversi Paesi.

In **Italia** si presta particolare attenzione a redigerli con un linguaggio chiaro, semplificando i riferimenti e offrendo tutti i dettagli utili alla diffusione e alla migliore comprensione delle sentenze della Corte. Da qualche anno è stata creata una figura professionale designata a supervisionare la comunicazione, separata e distinta dall'ufficio stampa. Il suo lavoro si è ampliato con la pubblicazione di una relazione annuale sull'attività della Corte, con riferimenti alle sentenze più rilevanti, nonché ad altre attività della Corte, come conferenze e incontri con altri tribunali.

I casi più rilevanti, che probabilmente attireranno una maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica, sono anticipati da annunci sul sito web e seguiti in alcuni casi da un comunicato stampa, anche prima del deposito formale presso la cancelleria della Corte. Un secondo annuncio più dettagliato segue la pubblicazione. Questi nuovi esperimenti di comunicazione hanno suscitato alcune critiche nella comunità accademica, ma sono stati ben accolti dalla stampa, che ora copre il lavoro della Corte in modo più accurato rispetto al passato.

In **Spagna** sono state fatte scelte simili. L'Ufficio stampa della Corte costituzionale produce una stima di 120-140 comunicati stampa all'anno. La sua attività sui social network è iniziata nel 2019; l'account Twitter della Corte ha 23.000 follower e l'account Instagram 1.800 follower.

Per quanto riguarda le conclusioni, è difficile tracciare una linea di demarcazione tra l'autocontrollo, una modalità che dovrebbe sempre accompagnare le corti costituzionali nel loro lavoro, e una più ampia attenzione alla comunicazione, che può servire a migliorare la trasparenza e ad avvicinare tali istituzioni ai cittadini.

L'equilibrio deve essere trovato - e questo punto emerge nei rapporti nazionali - nell'evitare la personalizzazione delle decisioni. **Piuttosto che porre eccessiva enfasi sui giudici che fungono da relatori e redigono le sentenze, l'accento dovrebbe essere posto sulla collegialità e sulle modalità con cui le norme procedurali guidano il lavoro dei tribunali, nel pieno rispetto dello Stato di diritto.**

Inoltre, le reazioni alla stampa, ogni volta che le critiche sono state manifeste e persino aspre, possono essere controproducenti, se ciò implica andare oltre una spiegazione corretta e trasparente delle argomentazioni giuridiche sviluppate nelle sentenze. I tribunali non possono essere coinvolti in controversie pubbliche, né possono schierarsi in discussioni politiche.

Tuttavia, giornalisti e comunicatori indipendenti e professionali, insieme agli esperti di social media, possono rappresentare il ponte verso il mondo esterno e diventare parte di un meccanismo istituzionale coerente. Trasparenza è la parola chiave: porta rispetto per i tribunali e, allo stesso tempo, ne rafforza la posizione di istituzioni democratiche indipendenti.

È utile citare che il **Rapporto 2022 della Commissione europea sullo Stato di diritto cita tra i suoi punti chiave l'indipendenza dei media e delle agenzie di regolamentazione, nel promuovere l'indipendenza della magistratura.** Questo tema è ben sviluppato anche nella documentazione del Consiglio d'Europa, confluita nei rapporti annuali del Segretario Generale sullo stato della democrazia e dello Stato di diritto.

4. L'indipendenza delle Corti costituzionali: una questione di fiducia

Quest'ultimo filo da districare si interseca con quanto detto in precedenza, discutendo della natura vincolante delle decisioni della Corte costituzionale e guardando ai diversi modi in cui ne viene garantita l'attuazione. L'indipendenza è infatti una nozione sfaccettata: è riferita alla Corte come istituzione e ai singoli giudici.

I tribunali sono garanti di un'applicazione efficace e tempestiva dei diritti; pertanto le loro sentenze devono avere un seguito preciso. La **fiducia è il risultato del funzionamento complessivo del sistema, che implica rimedi accurati e fiducia negli altri poteri dello Stato.** Inoltre, come abbiamo sostenuto in precedenza, presuppone la trasparenza della comunicazione esterna, per aumentare la consapevolezza delle altre istituzioni e dei cittadini.

Un caso riportato in **Austria** è fondamentale per dimostrare come l'autorità della Corte possa dipendere dall'opinione pubblica e da altri poteri statali. In una controversia sulla segnaletica topografica e sui nomi bilingui in Carinzia, dove vive una minoranza di lingua slovena, la Corte ha deciso che è sufficiente il 10% della popolazione per far scattare l'obbligo. Il rifiuto del governatore del Land di applicare questa decisione ha portato a una lunga controversia, conclusasi con l'approvazione di una legge federale speciale che prevede il rispetto delle minoranze linguistiche.

In **Bosnia Erzegovina** una lunga controversia sulla legge elettorale, ritenuta incostituzionale dalla Corte, è stata accompagnata da una decisione di ritardarne l'applicazione, per dare tempo al legislatore di intervenire. Tuttavia, non è stata presa alcuna iniziativa ed è stato presentato un ricorso individuale alla Corte

europea dei diritti dell'uomo, per presunta discriminazione, in quanto il diritto di voto era messo a repentaglio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la mancata

di applicare la sentenza della Corte costituzionale del 2010 sulle elezioni locali da tenersi a Mostar ha violato lo Stato di diritto. Le elezioni si sono tenute nel 2020, dopo dodici anni.

La Corte costituzionale della **Lituania**, in casi riguardanti questioni politiche delicate, ha attirato le critiche dei politici, che hanno presentato una petizione al Presidente della Repubblica sostenendo che il Presidente della Corte non era più adatto alla sua posizione e che la decisione della Corte doveva essere rivista. Di fronte a tali critiche, la Corte costituzionale ha difeso la propria posizione attraverso le disposizioni della Costituzione con il pieno sostegno del Presidente della Repubblica.

Il Consiglio costituzionale del **Camerun** è stato coinvolto in un caso a seguito delle elezioni generali del 2003, che hanno determinato la mancanza di una maggioranza politica. Il Re ha chiesto al Consiglio costituzionale un parere sull'opportunità di aprire la sessione dell'Assemblea nazionale, nonostante il disaccordo di due partiti, determinante per la composizione di una maggioranza politica. Il Consiglio ha espresso un parere positivo ed è stato duramente attaccato dai media e dai partiti politici. Il Consiglio ha dovuto difendere la propria posizione su basi legali, facendo attenzione a non dare alcuna connotazione politica.

In **Pakistan** la temperatura politica si è alzata in vista delle elezioni presidenziali e generali dell'ultimo trimestre del 2007. Da un lato, la coalizione al potere stava affrontando il calore della vigorosa campagna elettorale lanciata dai partiti di opposizione. Dall'altro, le relazioni tra l'esecutivo e la magistratura erano sempre meno positive. Il 2 novembre 2007 è stata presentata un'istanza alla Corte Suprema con la quale si chiedeva alla Corte di emettere un'ordinanza che impedisse al Presidente di compiere qualsiasi passo incostituzionale o extra-costituzionale. Il 3 novembre 2007, un tribunale di sette membri della Corte Suprema ha emesso un'ordinanza che impedisce all'esecutivo di intraprendere qualsiasi azione contraria all'indipendenza della magistratura. Nonostante questa ingiunzione, il 3 novembre 2007 è stato promulgato l'Ordine di Giuramento (Giudici) 2007. I giudici che si sono rifiutati di prestare nuovo giuramento o che non hanno prestato giuramento hanno cessato di essere in carica. L'ordinanza restrittiva emessa dalla Corte Suprema è stata violata. Tuttavia, i giudici sono stati ripristinati nel 2009 a seguito di una campagna lanciata da avvocati, società civile, attivisti per i diritti umani e partiti politici di opposizione. La Corte Suprema, validamente ricostituita, ha dichiarato illegali le misure extra-costituzionali adottate dal Presidente nel novembre 2007 e i

giudici che avevano ignorato l'ordine restrittivo del 3 novembre 2007 sono stati rimossi dai loro uffici.

Un altro caso da citare si riferisce alla **Spagna** e agli eventi verificatisi nel settembre 2017, quando le autorità della Comunità autonoma della Catalogna hanno dichiarato l'intenzione di organizzare un referendum sull'autodeterminazione, sulla base di un presunto "diritto di decidere". La procedura non è di *per sé* incostituzionale, se perseguita con mezzi costituzionali consolidati. Ma non è stata approvata alcuna riforma costituzionale. Nonostante ciò, il Parlamento autonomo della Catalogna ha approvato due leggi, entrambe sospese in via cautelare dalla Corte costituzionale. In seguito sono state ritenute incostituzionali, in violazione del diritto fondamentale alla partecipazione politica. La disobbedienza in Catalogna ha indotto la Corte Costituzionale a dedurre le testimonianze dei responsabili e a coinvolgere la Procura della Repubblica, in modo da valutare eventuali reati in un procedimento penale.

L'indipendenza della magistratura può essere messa a rischio anche a causa dei ritardi con cui il Presidente della Repubblica presenta le proposte di nomina dei giudici, dopo la fine del mandato dei giudici del primo decennio (1993-2003) della Corte. Questo fenomeno, segnalato nella **Repubblica Ceca**, è legato al disaccordo politico con le sentenze della Corte costituzionale e, più in generale, alle implicazioni del fatto che la magistratura è una casta privilegiata, che non risponde ai bisogni immediati della gente.

Un altro esempio di ritardo nel Parlamento per l'elezione dei giudici costituzionali si è verificato in **Slovacchia**, dove la Corte è stata a lungo impossibilitata a lavorare. La raccomandazione della Commissione di Venezia di aumentare la maggioranza parlamentare a tre quinti, in modo da includere l'opposizione, non è stata approvata come emendamento costituzionale.

Nel 2018, la Corte costituzionale dell'**Albania** non ha avuto il quorum legale necessario per riunirsi in sessione plenaria, a causa del processo di vetting (il processo di rivalutazione di giudici e procuratori in Albania) e si sono verificati ritardi nella nomina dei nuovi giudici costituzionali. Il lungo periodo di non funzionamento della Corte costituzionale albanese ha aumentato le aspettative dei richiedenti, del pubblico e dei media nei confronti della Corte costituzionale. Il periodo di ripresa del funzionamento della Corte costituzionale è stato quindi accompagnato da una maggiore pressione.

Le questioni menzionate in questa sezione rivelano gli equilibri più delicati tra i poteri dello Stato, che possono essere il risultato di controversie politiche e, proprio per questo, possono essere risolti solo con il ricorso all'arbitrato costituzionale.

Quest'ultima deve ristabilire un equilibrio nell'esercizio dei diritti fondamentali.

5. Osservazioni conclusive

Nell'introdurre il mio intervento, ho espresso alcune avvertenze legate al difficile compito di riunire informazioni riferite a Paesi con contesti giuridici e politici diversi. Ho anche ricordato che come avvocati e giudici costituzionali abbiamo il dovere di allertare l'opinione pubblica e diffondere messaggi positivi.

Suggerisco di **prendere in considerazione il prestigioso lavoro della Commissione di Venezia e in particolare i più recenti Rapporti del Segretario generale del Consiglio d'Europa sullo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura**. Nel Rapporto 2021 "Stato della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto" sono elencati tutti gli strumenti giuridici e consultivi adottati dal Consiglio d'Europa, comprese le Raccomandazioni di soft law del Comitato dei Ministri, il Piano d'azione di Sofia che dal 2016 contribuisce a rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Il Rapporto evidenzia, ad esempio, il ruolo dei consigli della magistratura, che sono stati sotto il controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia europea. Si sofferma inoltre sui criteri di nomina dei giudici, che dovrebbero essere regolati dalla legge e basarsi su criteri oggettivi. Viene sottolineata anche la sicurezza del mandato, con l'età pensionabile prevista dalla legge.

Il Rapporto 2022 "Andare avanti" è altrettanto ricco di raccomandazioni, basate su risultati specifici e mostra, tra gli altri risultati, l'importanza dei programmi di formazione per i giudici. Alcuni rapporti nazionali fanno riferimento all'aiuto ricevuto dalla Commissione di Venezia e da altre organizzazioni internazionali.

Tuttavia, **la riflessione sugli standard comuni che garantiscono il funzionamento indipendente della magistratura dovrebbe essere portata più apertamente alla ribalta**, analizzata in modo più dettagliato e, se necessario, ampliata nella sua portata.

Anche la Commissione europea ha recentemente pubblicato - nel luglio 2022 - un Rapporto sullo Stato di diritto e, per la prima volta, ha formulato raccomandazioni specifiche agli Stati membri. L'Unione Europea sta vivendo minacce senza precedenti allo Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura. Un ruolo attivo è svolto dalla Corte di giustizia dell'UE, che spesso discute in sintonia con la Corte europea dei diritti dell'uomo. In alcuni Paesi dell'UE si registrano crisi "sistemiche".

Questa ricca giurisprudenza e le situazioni nazionali sottostanti di potenziale violazione dei principi dello Stato di diritto non emergono dalle risposte al

questionario che stiamo discutendo in questa sessione. La Polonia non ha fornito alcun rapporto nazionale.

Va inoltre sottolineato che il 28 agosto 2022 quattro organizzazioni di giudici europei - che comprendono anche associazioni di giudici polacchi - hanno presentato una denuncia alla CGUE

(art. 263 TFUE) contro la decisione del Consiglio di erogare alla Polonia i fondi per la ripresa e la resilienza. Le argomentazioni addotte nel comunicato stampa riguardano la difesa dell'indipendenza dei giudici in tutta l'UE. Le "tappe" indicate dal Consiglio europeo non sono considerate soddisfacenti. Esse riguardano: la sostituzione della camera disciplinare con un tribunale indipendente; una riforma complessiva del sistema disciplinare; i giudici che sono stati sanzionati dalla camera disciplinare dovrebbero essere ascoltati nuovamente da una nuova camera indipendente.

La nozione di "responsabilità istituzionale", che è un cardine della ricerca comparativa, può guidarci nel riassumere i risultati di questa sessione e nel colmare eventuali lacune.

La proposta che ho fatto per districare tre fili di pensieri e riflessioni è incentrata su tre parole: rispetto, trasparenza e fiducia. Si tratta di tre componenti dell'indipendenza della magistratura, che devono essere valutate e misurate rispetto ad altri poteri. **Nella discussione si dovrebbe porre maggiore enfasi sulle organizzazioni internazionali e sugli standard comuni da monitorare accuratamente, in uno sforzo congiunto per rafforzare lo Stato di diritto in tutto il mondo.**