

Silvana Sciarra
Discorso inviato al
5° Congresso della Conferenza Mondiale sulla Giustizia Costituzionale
Sessione “E” Il punto sull’indipendenza delle Corti costituzionali degli Stati membri^{*} ^{**}

1. Una breve introduzione: il WCCJ e lo stato di diritto.

Le questioni trattate in questa sessione sono della massima importanza per accertare il ruolo delle corti costituzionali nelle società democratiche. Sono inoltre fondamentali per definire la separazione dei poteri e per stabilire un equilibrio tra le istituzioni, al fine di rafforzare l’indipendenza della giustizia costituzionale. Pertanto, sono centrali nelle attuali preoccupazioni sui principi dello stato di diritto, in diverse parti del mondo.

Alcuni caveat devono essere menzionati, prima di entrare nel merito del mio intervento. Le opinioni che esprimo e l’interpretazione delle informazioni fornite nelle relazioni nazionali sono mie. Non coinvolgono nessuno dei tribunali che rispondono al questionario, né fanno riferimento alla Corte costituzionale italiana, nella quale ho l’onore di servire come giudice. La grande quantità di informazioni ricevute rende impossibile menzionare ogni singolo sistema nazionale. Questo mi costringe a inevitabili semplificazioni, che spero non implicino equivoci sostanziali.

Il rinvio del 5° Congresso Mondiale potrebbe aver causato discrepanze nell’aggiornamento dei rapporti nazionali. Tuttavia, le informazioni fornite sono di ampia portata. Sono grato al Segretariato del WCCJ e agli organizzatori di Bali per aver raccolto tutti questi materiali.

Il mio più profondo rammarico è che non sono presente a pronunciare questo discorso, a causa dell’inaspettata coincidenza di un’importante sessione della Corte a Roma. Sono grato agli organizzatori per aver tenuto conto di questo e ringrazio il Presidente Grabenwarter, presidente di questa sessione, per aver accettato di pronunciare il mio discorso. Una lunga tradizione di collaborazione tra il Tribunale italiano e quello austriaco, accompagnata dal rispetto reciproco, è 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, è una sfida ancora più forte per tutti noi e implica attente considerazioni. In questo contesto, la discussione sull’indipendenza delle corti costituzionali, di per sé un terreno adatto per scambi aperti di punti di vista, acquista una risonanza più ampia e implica un intento condiviso di portare avanti idee e valutazioni critiche, al fine di fornire nuovo impulso alla comunità mondiale di tribunali a cui apparteniamo.

A questo proposito, sostengo che i risultati delle nostre riunioni, in singole sessioni e nelle plenarie, dovrebbero circolare il più ampiamente possibile. Possono diventare il terreno di

^{*} In questa parte del questionario sono state incluse le seguenti domande: 1) Sono state esercitate pressioni sulla Vostra Corte da parte di altri poteri statali durante l’esame dei casi? 2) I media hanno esercitato pressioni eccessive sulla vostra Corte durante l’esame dei casi? 3) La vostra Corte ha incontrato resistenza da parte di altri poteri statali in seguito all’adozione di decisioni che non amavano? 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 legislative o azioni che hanno portato a creare ostacoli all’attività della vostra Corte? 9) In che modo la Corte ha affrontato i casi di pressione da parte di altri poteri statali, media, ecc.? 10) La Corte ha ricevuto assistenza da altri organismi a livello nazionale o internazionale? Si prega di specificare l’assistenza fornita 11) Ritieni che la Corte le impedisca, per motivi di moderazione giudiziaria, di difendersi nei media o di chiedere assistenza?

^{**} Questa traduzione privata dell’originale inglese è stata perlopiù resa possibile da un sistema di traduzione automatica. Per la necessaria precisione dei concetti e delle informazioni esposte occorre rifarsi a tale originale reperibile al seguente link:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20221007090409.pdf

dichiarazioni congiunte da consegnare alla stampa e – se così concordato – pubblicate nei siti web dei tribunali membri del WCCJ. **Il WCCJ può parlare con una voce indipendente, agendo come un'associazione democratica, quindi aumentando la consapevolezza, fornendo descrizioni oggettive e facendo circolare idee.** Il WCCJ dovrebbe indirizzare 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 è tempestiva nell'affrontare le sfide attuali in molte parti del mondo ed esprimere opinioni condivise.

Con l'intento di semplificare la discussione e, al tempo stesso, di offrire un resoconto completo delle ampie posizioni fornite dai tribunali, in risposta al questionario, **cerco di suggerire tre principali fili di riflessione**, unendo in tal modo i punti più rilevanti emersi dai contributi nazionali, in risposta al questionario. Bisogna riconoscere che le risposte sono talvolta disomogenee. Ciò può implicare diverse tradizioni giuridiche e diversi approcci agli argomenti selezionati. Tutte queste differenze non possono essere pienamente prese 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 punto che suggerisco di districare ha a che fare con la linea sottile che divide il giudizio costituzionale dal legislatore. Le risposte al questionario vanno in direzioni diverse e mostrano le numerose difficoltà che i tribunali incontrano nel tracciare una tale linea. Il rispetto reciproco implica che entrambi i ruoli siano interpretati seguendo criteri rigorosi e coerenti.

Prima di tutto, una questione di rispetto reciproco sorge ogni volta che la decisione di una Corte costituzionale non è autoesecutiva e deve essere attuata. **Piuttosto che discutere questo problema in termini di pressione esercitata sui tribunali, può essere descritto come una discontinuità tra il giudizio costituzionale e le iniziative del legislatore.** Può implicare – come in **Estonia** – un forte disaccordo sulle restrizioni delle attività delle farmacie, limitando irragionevolmente la concorrenza secondo la Corte, eppure, nonostante la sua sentenza, proposto nuovamente dal Parlamento nella legislazione successiva. Può anche accadere che un ritardo nell'adozione della legislazione per far rispettare la sentenza di una Corte costituzionale – come in **Moldavia** – costringa la Corte a tornare sulla stessa questione, raccogliendo numerose denunce in un'unica sentenza.

In **Romania** le decisioni che hanno ritenuto incostituzionale la legge di recepimento della direttiva 2006/24/CE sulla privacy, argomentando su limiti eccessivi posti alla vita privata, senza garanzie contro gli abusi, sono state attaccate dal Servizio di Intelligence nazionale, creando così tensione con le prerogative parlamentari. Il Presidente della Corte ha chiesto al Presidente della Repubblica di intervenire – ex art. 80 della Costituzione – facendo rispettare la sua prerogativa di mediare tra i poteri dello Stato.

Sebbene in **Lituania** la percentuale generale delle sentenze della Corte attuate dal Parlamento sia sufficientemente buona, vi sono decisioni che non sono state attuate per più di 10 anni. Una decisione del 2010 relativa alla regolamentazione delle pensioni dei giudici è ancora in sospeso, a causa della mancanza di una legislazione conforme alle disposizioni costituzionali sul pagamento di tali pensioni.

Nei **Paesi Bassi** il caso sul clima *Urgenda*, deciso dalla Corte Suprema nel 2020, ha aperto la strada a una fervente discussione sul fatto che la Corte avesse "preso il posto" del legislatore, imponendo un taglio del 25% delle emissioni di gas serra. Le questioni ambientali sono infatti al crocevia della politica e della tutela dei diritti umani fondamentali. Vale la pena notare che questo caso innovativo – eppure 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 all'avvio di referendum (sulla naturalizzazione e sull'autodeterminazione) e persino a minacce da parte dei politici contro i giudici, il che implica che non dovrebbero essere rieletti. Contrasto con l'esecutivo va registrato in **Pakistan** comprovato nel 2007 dall'ordine ad una Corte di astenersi dall'adottare

misure incostituzionali contrarie all'indipendenza della magistratura. Eppure, questo ordine è stato violato e ci è voluto del tempo per ristabilire il giusto equilibrio istituzionale. Nel 2009 i giudici sono stati ripristinati nella loro posizione, a seguito di un'intensa lotta promossa da organizzazioni della società civile, attivisti per i diritti umani e avvocati.

Per l'instaurazione del rispetto reciproco, è significativo citare i casi in cui le corti costituzionali, pronunciandosi su questioni delicate che comportano scelte altamente discrezionali da compiere in parlamento, concedono il tempo per l'approvazione della legislazione pertinente.

Ciò è avvenuto in **Italia** in occasione del trattamento di fine vita e dell'abbandono di rigorose presunzioni per i detenuti accusati di ergastolo, al fine di consentire loro di richiedere misure alternative.

In entrambi i casi il Parlamento non ha adottato atti legislativi entro il termine fissato dalla Corte costituzionale, costringendo così la Corte a pronunciarsi, a seguito dell'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 applicazioni *medio tempore* della disposizione impugnata non sono depositate presso la Corte.

Le misure di fine vita non sono ancora state adottate, a seguito della [sentenza della Corte 242/2019](#). L'ultima pronuncia ha dichiarato incostituzionale l'art. 580 del codice penale solo con riferimento a casi specifici, vale a dire quando la persona è mantenuta in vita mediante cure di sostegno vitale, è afflitta da una malattia che provoca intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche ed è tuttavia in grado di prendere decisioni libere e informate.

Poiché i confini costituzionali stabiliti nella sentenza sono sufficientemente chiari e ben definiti, in alcuni casi recenti le persone che rientrano in tali limiti e che desiderano porre fine alla loro vita sono state trattate 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 hanno rispecchiato una divisione dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda l'altro caso citato, relativo a misure alternative all'ergastolo, la discussione in Parlamento è stata abbastanza avanzata, [ma non ha rispettato il termine fissato dalla Corte](#), che aveva indicato una data precisa per l'udienza. La Corte [ha deciso di fissare un altro rinvio](#) e ha rinviato una seconda volta la questione al Parlamento, fissando un termine prorogato (8 novembre) per un'altra udienza. La crisi politica verificatasi nel luglio 2022 rende problematico completare le discussioni parlamentari e promulgare leggi.

In **Germania**, secondo l'articolo 35 *BVerfGG* – che, tuttavia, non contiene alcuna specifica per l'attuazione delle decisioni della Corte – rientra nella discrezione della Corte ordinare misure per ripristinare il rispetto della Costituzione. Inoltre, la Corte può ordinare che la normativa, pur essendo stata dichiarata incostituzionale, continui ad essere in vigore per un periodo transitorio. Questo può essere legato a una scadenza per il legislatore, che generalmente aderisce a prescrizioni di questo tipo.

Il 'modello' tedesco è stato quello preso in considerazione dalla Corte costituzionale italiana, seppur 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** ci troviamo di fronte a situazioni in cui la misura provvisoria può servire allo scopo di evitare spazi vuoti nella legislazione e potenziali malcontenti nell'opinione pubblica.

In **Ucraina** la Corte riferisce di aver esercitato sempre più il suo diritto di formulare raccomandazioni al Parlamento, in modo da stabilire un termine ritardato per l'entrata in vigore della decisione della Corte e ridurre l'impatto delle lacune legislative, o per dar modo di ripristinare norme coerenti con la Costituzione dell'Ucraina, ma successivamente sono state modificate in senso incostituzionale. Pertanto, nel 2018 e nel 2019, la Corte ha rinviato l'annullamento delle norme precedentemente dichiarate incostituzionali, al fine di allinearle alla Costituzione. Ci sono stati casi in cui la protezione sociale per i veterani di guerra e le loro famiglie ha dovuto essere

ripristinata o la creazione di opzioni alternative per il risarcimento dei benefici annullati avrebbe dovuto essere concessa, in conformità con la fornitura di fondi nel bilancio dello stato.

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

Le pressioni sulla Corte costituzionale – si riporta – hanno avuto luogo nel 1993 durante un periodo di crisi politica, quando il Presidente della Federazione Russa ha emanato il decreto n. 1400 "Sulla graduale riforma costituzionale 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 un parere n. 3-2 "Sulla conformità con la 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 discorso ai cittadini della Federazione Russa il 21 settembre 1993", con il quale è stato stabilito che il Decreto dovrebbe servire come base per l'impeachment del Presidente o per altri speciali meccanismi di responsabilità.

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

Non si fa menzione della riforma costituzionale del 2020 e del suo impatto sulla Corte.

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

In **Kosovo** la percentuale di decisioni della Corte attuate è molto elevata. Tuttavia, in caso di mancata attuazione, la Corte notifica al Procuratore Capo, legittimato dalla Costituzione ad adottare misure concrete in forza del 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 nei confronti di pubblici ufficiali che non eseguono le sentenze della Corte. Inoltre, la Corte ha il potere di proporre un rimborso pecuniario 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; d'altro canto, 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 trasparente equilibrio di poteri. Tuttavia, le scelte nazionali sono difficili da valutare se separate da una considerazione generale dei sistemi giuridici in discussione.

Dovrebbe essere considerato – e amplificato nella discussione – se le sanzioni punitive, anche penali, siano conformi ai principi dello stato di diritto. Per quanto riguarda i ritardi nel follow-up delle sentenze dei tribunali, soprattutto quando è concesso il tempo ai parlamenti di intervenire, è in gioco un delicato equilibrio tra i poteri statali. È controverso se le Corti costituzionali che esercitano autocontrollo nella scelta di non agire come organi legislativi, debbano tuttavia essere pienamente consapevoli del loro ruolo istituzionale e agire di conseguenza se hanno accertato – e non dichiarato – leggi incostituzionali. Anche questo punto merita attenzione nella discussione.

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

La trasparenza nella comunicazione ha diverse implicazioni. Fornire notizie corrette e accessibili è un modo per sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo ricoperto dalle corti costituzionali. Aiuta anche a chiarire i tecnicismi e le possibili conseguenze delle decisioni dei tribunali, soprattutto quando, come abbiamo discusso in precedenza, la loro applicazione è ritardata per motivi specifici. L'indipendenza degli organi giurisdizionali è garantita dall'apertura e dall'accessibilità delle norme di procedura interne e dalla spiegazione di questioni complesse.

La trasparenza ricorre come un problema nella maggior parte delle risposte al questionario ed è compensata dall'esigenza di evitare iniziative della stampa, che possono essere considerate troppo invadenti di deliberazioni segrete, o indebitamente focalizzate sui singoli giudici, piuttosto che sulla collegialità. Questo può produrre mistificazioni o addirittura dare origine a minacce.

È stato riferito che in **Pakistan** la Corte Suprema, in un caso di copertura mediatica irresponsabile di una questione pendente, nel caso *Suo Motu* n. 28 del 2018, ha stabilito che dovevano essere attuate linee guida rigorose per prevenire commenti pregiudizievoli, senza violare la libertà di stampa. La Corte ha emesso un *writ of mandamus* nei confronti dell'Autorità di regolamentazione dei media elettronici del Pakistan, per garantire che i parametri stabiliti dalla legge e dal codice di condotta per i giornalisti fossero correttamente applicati, al fine di evitare pressioni sulla Corte.

In **Ucraina** è capitato spesso che venissero organizzate manifestazioni davanti alla Corte, come conseguenza degli appelli dei media, gettando luce su casi sensibili. Ciò è accaduto durante le deliberazioni riguardanti la legge dell'Ucraina "Sulla condanna dei regimi totalitari comunisti e nazionalsocialisti (nazisti) in Ucraina e la proibizione della 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 depurazione per i funzionari governativi. I commenti di odio e le frequenti minacce ai giudici, accusandoli di essere di parte, hanno costretto la Corte a fare una dichiarazione sul suo sito web al fine di fermare le manifestazioni, che hanno esercitato un'eccessiva pressione sui giudici e hanno influenzato negativamente il loro lavoro.

A **Cipro** è stato riferito che nel caso non troppo recente *Constantinides contro Vima Ltd* la Corte suprema ha dichiarato apertamente che il "processo della stampa" mina le fondamenta della magistratura, mentre i giudici nei loro giuramenti si sono impegnati ad essere indipendenti dai media e dalla politica.

In **Francia** l'efficienza e la rapidità nel decidere i casi sono proposte come alternative virtuose alla cattiva stampa. È anche notevole che in questo paese i membri del *Conseil* debbano astenersi dall'esprimere opinioni su questioni decise o suscettibili di essere decise. Ai sensi dell'art. 7 dell'ordinanza n. 58/1067 del 1958 – legge organica sulla Corte costituzionale – il Consiglio dei Ministri ha adottato 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 giuridici dei giudici costituzionali.

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

In **Italia** particolare attenzione è rivolta alla loro redazione in un linguaggio chiaro, semplificando i riferimenti e offrendo tutti i dettagli utili alla diffusione e alla migliore comprensione delle sentenze della Corte. Alcuni anni fa è stata creata una posizione professionale designata per supervisionare le comunicazioni, 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 pertinenti, nonché ad altre attività della Corte, come conferenze e riunioni con altri tribunali.

I casi più rilevanti, che possono attirare un'attenzione più ampia nell'opinione pubblica, sono anticipati da annunci sul sito Internet 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 incontrato alcune critiche nella

comunità accademica, ma sono stati ben accolti dalla stampa, che ora copre il lavoro della Corte in modo più accurato di prima.

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 un account Instagram con 1.800 follower.

Conclusivamente, è difficile tracciare una linea di demarcazione tra l'autocontrollo, un modo 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 avvicinare tali istituzioni ai cittadini.

Bisogna trovare l'equilibrio – e questo punto emerge nelle relazioni nazionali – nell'evitare la personalizzazione delle decisioni. **Piuttosto che porre un accento eccessivo sui giudici che agiscono in qualità di relatori e redigono le sentenze, l'accento dovrebbe essere posto sulla collegialità e sui modi in 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 dure, possono essere controproducenti, se ciò implica andare oltre una spiegazione corretta e trasparente degli argomenti giuridici sviluppati nelle sentenze. I tribunali non possono essere coinvolti in controversie pubbliche, né possono prendere posizione nelle discussioni politiche.

Tuttavia, giornalisti e comunicatori indipendenti e professionisti, 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 al rispetto dei tribunali e, allo stesso tempo, rafforza la loro posizione di istituzioni democratiche indipendenti.

È utile citare che la **relazione 2022 della Commissione europea sullo stato di diritto menziona tra i suoi punti chiave l'indipendenza dei media e delle agenzie di regolamentazione, nel promuovere l'indipendenza della magistratura.** Questo problema è ben sviluppato anche nella documentazione del Consiglio d'Europa, confluita nelle relazioni 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 punto da districare si interseca con tutto ciò che è stato detto prima, nel discutere la natura vincolante delle decisioni delle Corti Costituzionali e nell'esaminare le diverse modalità con cui è garantita l'attuazione delle stesse. 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; quindi le loro decisioni devono avere un seguito preciso. **La fiducia è il risultato del funzionamento generale del sistema, che implica rimedi accurati e relazioni con gli altri poteri statali.** Presuppone inoltre, come abbiamo sostenuto in precedenza, la trasparenza nella comunicazione esterna, per aumentare la consapevolezza delle altre istituzioni e dei cittadini. Un caso segnalato in **Austria** è fondamentale, al fine di dimostrare come l'autorità della Corte possa dipendere dall'opinione pubblica e da altri poteri statali. In una controversia sui segni e i nomi topografici bilingui in Carinzia, dove vive una minoranza di lingua slovena, la Corte ha deciso che il 10% della popolazione è sufficiente per far scattare questo obbligo. Il rifiuto del governatore del *Land* di applicare questa decisione ha provocato una lunga disputa, che si è conclusa con l'approvazione di una legge federale speciale che porta al rispetto delle minoranze linguistiche.

In **Bosnia Erzegovina** una lunga disputa sulla legge elettorale, ritenuta incostituzionale dalla Corte, è stata accompagnata da una decisione di ritardare l'esecuzione, al fine di concedere il tempo al legislatore di intervenire. Tuttavia, non è stata presa alcuna iniziativa ed è stata presentata una domanda individuale alla Corte EDU, sulla base di una presunta discriminazione, poiché il diritto di voto era compromesso. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che la mancata applicazione della sentenza della Corte costituzionale del 2010 sulle elezioni locali da tenersi a Mostar violava lo stato di diritto. Le elezioni si sono infine tenute nel 2020, dopo dodici anni.

La Corte costituzionale della **Lituania**, in casi riguardanti questioni politiche sensibili, 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 richiedeva una revisione. Di fronte a tali critiche, la Corte costituzionale ha difeso la sua 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 successivo alle elezioni generali del 2003, che ha portato alla mancanza di 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, cruciale nella 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 sua posizione su una base giuridica, assicurando di non avere alcuna connotazione politica. In **Pakistan** la temperatura politica stava aumentando nel periodo precedente le elezioni presidenziali e generali dell'ultimo trimestre del 2007. Da un lato, la coalizione di governo stava affrontando il calore della vigorosa campagna lanciata dai partiti di opposizione. Dall'altro, i rapporti tra esecutivo e magistratura erano sempre meno positivi. Il 2 novembre 2007 è stata depositata una domanda presso la Corte suprema chiedendo alla Corte di approvare un'ordinanza che impedisse al presidente di adottare qualsiasi atto incostituzionale o extracostituzionale. Il 3 novembre 2007 un collegio 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, un'ordinanza sull'obbligo di giuramento dei giudici è stata emanata il 3 novembre 2007. I giudici che si sono rifiutati di prestare nuovo giuramento o non hanno prestato giuramento hanno cessato di ricoprire l'incarico. Un ordine restrittivo approvato dalla Corte Suprema è stato disatteso. 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 menzionare si riferisce alla **Spagna** e agli eventi accaduti nel settembre 2017, quando le autorità della Comunità autonoma della Catalogna hanno dichiarato l'intenzione di organizzare un referendum sull'autodeterminazione, basato su un presunto "diritto di decidere". La procedura non è *di per sé* incostituzionale, se perseguita con mezzi costituzionali consolidati. Ma nessuna riforma costituzionale era stata approvata. Nonostante tutto ciò, il Parlamento autonomo della Catalogna ha approvato due leggi, entrambe sospese per motivi precauzionali dalla Corte costituzionale. In seguito, sono state dichiarate incostituzionali, in violazione del diritto fondamentale alla partecipazione politica. La disobbedienza in Catalogna ha condotto la Corte costituzionale ad ammettere le testimonianze dei responsabili e a coinvolgere l'ufficio del pubblico ministero, in modo che eventuali crimini potessero essere valutati nei procedimenti penali.

L'indipendenza della magistratura può anche essere messa a rischio a causa dei ritardi nella presentazione da parte del Presidente della Repubblica di proposte per la nomina dei giudici, a seguito della fine del mandato dei giudici nel primo decennio (1993-2003) della Corte. Questo è accaduto nella **Repubblica ceca** ed è collegato al disaccordo politico con le sentenze della Corte costituzionale e più in generale sulle implicazioni del fatto che la magistratura sarebbe una casta privilegiata, non rispondendo ai bisogni immediati delle persone.

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

Nel 2018, la Corte costituzionale dell'Albania non aveva il quorum legale necessario per riunirsi in sessione plenaria, a causa della procedura di controllo (il processo di rivalutazione di giudici e pubblici ministeri in Albania) e dei ritardi nella nomina di nuovi giudici costituzionali. Il lungo periodo di mancato funzionamento della Corte costituzionale dell'Albania ha aumentato le

aspettative dei ricorrenti, 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 al giudizio costituzionale. Quest'ultimo deve ristabilire un equilibrio nell'esercizio dei diritti fondamentali.

5. Osservazioni conclusive.

Nell'introdurre il mio discorso, ho espresso alcuni avvertimenti relativi al difficile compito di riunire le informazioni riferite a paesi con *background* giuridici e politici diversi. Ho anche detto che, in quanto avvocati e giudici costituzionali, abbiamo il dovere di allertare l'opinione pubblica e diffondere messaggi positivi.

A tal fine, suggerisco **di tenere conto del prestigioso lavoro della Commissione di Venezia e in particolare delle più recenti relazioni 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 enumerati tutti gli strumenti giuridici e consultivi adottati nel 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. La relazione evidenzia, ad esempio, il ruolo dei consigli di magistratura, che sono stati sotto l'esame sia della Corte europea dei diritti dell'uomo che della CGUE. Si concentra inoltre sui criteri per la nomina dei giudici, che dovrebbero essere disciplinati dalla legge e basarsi su criteri oggettivi. Viene sottolineata anche la sicurezza del mandato, con l'età pensionabile legale. Il Rapporto 2022 "*Moving forward*" è altrettanto ricco di raccomandazioni, basate su risultati specifici e mostra, tra gli altri risultati, l'importanza dei programmi di formazione per i giudici. Alcune relazioni nazionali fanno riferimento all'aiuto che hanno ricevuto dalla Commissione di Venezia e da altre organizzazioni internazionali.

Tuttavia, **la riflessione su norme comuni che garantiscano un funzionamento indipendente del sistema giudiziario dovrebbe essere portata più apertamente alla ribalta**, e analizzata in modo più dettagliato e, se necessario, ampliata nel suo campo di applicazione.

Anche la Commissione europea ha recentemente – luglio 2022 – pubblicato un Rapporto sullo Stato di diritto e ha, per la prima volta, formulato raccomandazioni specifiche agli Stati membri. L'Unione europea sta subendo 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 EDU. Uno stato di crisi "sistemica" è segnalato in alcuni paesi dell'UE.

Questa ricca giurisprudenza e le situazioni nazionali sottostanti di potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto non emergono completamente dalle risposte al questionario di cui stiamo discutendo in questa sessione. La Polonia non ha fornito alcuna relazione 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 (articolo 263 del TFUE) contro la decisione del Consiglio europeo di recuperare fondi per la ripresa e la resilienza in Polonia. Le argomentazioni avanzate nel comunicato stampa riguardano la difesa dell'indipendenza dei giudici in tutta l'UE. Le "tappe fondamentali" indicate dal Consiglio europeo non sono considerate soddisfacenti. Si riferiscono a: la sostituzione della sezione disciplinare con un tribunale indipendente; una riforma globale del sistema disciplinare; mentre i giudici che sono stati sanzionati dalla sezione disciplinare dovrebbero essere nuovamente ascoltati da una nuova sezione indipendente.

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

Il suggerimento che ho fatto di districare tre filoni di pensieri e riflessioni è centrato 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. **Una maggiore enfasi nella discussione dovrebbe essere posta sulle organizzazioni internazionali e su standard comuni da monitorare accuratamente, in uno sforzo congiunto per rafforzare lo stato di diritto in tutto il mondo.**