



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**Il Giudice e lo Stato di Diritto" –
corso annuale della Scuola Superiore della Magistratura
in collaborazione con
l'Accademia Nazionale dei Lincei**

Roma, 20 ottobre 2023

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

(In italiano)

Presidente Lattanzi,

Presidente emerita Cartabia,

Professor Irti,

Illustri componenti della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della magistratura e delle Magistrature superiori italiane,

Illustri componenti dell'Accademia dei Lincei

e della Scuola Superiore della Magistratura,

Signore e Signori,

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.

Spero mi perdoniate se ho deciso di usare questa bella lingua, che imparai più di trenta anni fa, da studente, a Fiesole, solo nella mia breve introduzione. Spero mi perdoniate se ho deciso di usare questa bella lingua, che imparai più di trenta anni fa, da studente, a Fiesole, solo nella mia breve introduzione. Ma la vita (e l'amore) hanno voluto che al mio italiano si sia, nel tempo, sovrapposto e sostituito lo spagnolo, lingua parlata da mio marito

(In inglese)

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.

Lo Stato di diritto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Secondo l'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa¹, 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 riferimento².

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 internazionale³.

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

¹ STE n° 1

² 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."

³ 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.

Europea. Nella sua “Checklist sullo Stato di diritto”, la Commissione di Venezia riassume il concetto come segue:

"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". ⁴

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 disciplinari 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 trasparenti⁶. 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 1975⁷, 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

⁴ Adottata alla 106ima Sessione Plenaria (Venezia, 11-12 Marzo 2016), § 15.

⁵ *ibid* §§ 78, 79, 83.

⁶ *ibid*, §§ 87-88.

⁷ *Golder c. Regno Unito*, 21 Febbraio 1975, Serie A n° 18

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 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 elencati⁹.

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 diritto"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

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

¹⁴ *Vereniging Weekblad Bluf! v. the Netherlands*, 9 February 1995, § 35, Series A no. 306-A,

¹⁵ *Malone c. Regno Unito*, 2 Agosto 1984, § 79, Serie A n° 82

più ampio di "ordine pubblico europeo"¹⁶, la cui difesa è al centro del sistema della Convenzione¹⁷.

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 prevedibilità¹⁸, il principio della certezza del diritto¹⁹, il principio dell'uguaglianza degli individui di fronte alla legge²⁰, il principio secondo cui l'esecutivo non può disporre di poteri illimitati quando è in gioco un diritto o una libertà²¹, il principio della possibilità di ricorrere a un tribunale indipendente e imparziale²² e il diritto a un processo equo²³. 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 Stato²⁴.

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.

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], no. 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], no. 42750/09, ECHR 2013

¹⁹ *Panorama Ltd. And Miličić c. Bosnia ed Erzegovina* (no. 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.

²² *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n° 22689/07, § 83, ECHR 2012.

²³ *Ibrahim ec. Regno Unito* [GC], n° 50541/08 e 3 altri, § 250, 13 Settembre 2016.

²⁴ Si veda, per esempio, *Grzegda 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".

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 giudicare senza interferenze indebite e di esercitare un controllo giudiziario significativo sulle autorità nazionali²⁵.

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 avvocati²⁶ o la stampa²⁷, come cercherò di illustrare.

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.

Come sappiamo, il ruolo della magistratura nella vita pubblica contemporanea è cambiato nel corso dei secoli. I giudici non sono più

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 v. Poland*, 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.

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 magistratura²⁸.

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,²⁹ alla loro carriera/promozione³⁰, al loro trasferimento³¹, alla sospensione³², ai procedimenti disciplinari,³³ alla riduzione dello stipendio in seguito alla condanna per una grave mancanza disciplinare³⁴ e alla rimozione dalle funzioni pur rimanendosi formalmente nelle funzioni giudiziarie³⁵. Ulteriori dettagli su questi casi sono riportati nel testo scritto del mio intervento.

²⁸ 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.

²⁹ *Juričić c. Croatia*, no. 58222/09, 26 Luglio 2011.

³⁰ *Dzhidzheva-Trendafilova c. Bulgaria* (dec.), n° 12628/09, 9 Ottobre 2012, e *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria*, n° 43800/12, §§ 85-87, 15 Settembre 2015.

³¹ *Tosti c. Italie* (dec.), no. 27791/06, 12 Maggio 2009.

³² *Paluda c. Slovacchia*, n° 33392/12, §§ 33-34, 23 Maggio 2017, e *Camelia Bogdan c. Romania*, n° 36889/18, § 70, 20 Ottobre 2020.

³³ *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; and *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.

³⁴ *Harabin c. Slovacchia*, n° 58688/11, §§ 118-23, 20 Novembre 2012.

³⁵ *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* (nos. 26691/18 e 27367/18, §§ 121-23, 29 June 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", "EUUnited in diversity, II, The Hague, August 2023, forthcoming.

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".³⁶

Con l'accrescersi della "retrocessione" dello Stato di diritto in diversi Stati membri del Consiglio 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 istituzionale³⁸.

La Convenzione non richiede un particolare sistema di amministrazione giudiziaria, ma esige che i tribunali nazionali siano in

³⁶ 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.

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

³⁸ Per un altro esempio, *Oktay Alkan c. Turchia*, n° 24492/21, 20 Giugno 2023.

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.

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 convenuti³⁹, e la sentenza della Grande Camera ci ha ricordato che l'istituzione di tribunali indipendenti e imparziali in conformità con la legge 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.

³⁹ Si veda, per esempio, *Reczkońcicz 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.

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. l'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 Giustizia⁴⁰.

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 giudiziarmente. 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 suscettibili di incidere, o finalizzate a incidere, sulla loro indipendenza⁴¹.

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

⁴⁰ 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'immovibilità dei giudici e all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici.

⁴¹ *Baka c. Ungheria* [GC], n° 20261/12, § 168, 23 Luglio 2016.

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"⁴².

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 disciplinari⁴³.

Nel caso **Żurek 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 portavoce 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 indipendenza⁴⁵. Questo "chilling effect" scoraggia non solo i giudici direttamente

⁴² *Baka c. Ungheria*, citata supra, § 165.

⁴³ *Żurek c. Polonia*, n° 39650/18, § 224, 16 Giugno 2022; *Miroslava Todorova c. Bulgaria*, n° 40072/13, § 172, 19 Ottobre 2021; *Brișcă c. Romania*, n° 26238/10, §§ 106-107, 11 Dicembre 2018.

⁴⁴ *Żurek c. Polonia*, n° 39650/18, § 222, 16 Giugno 2022.

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

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 giustizia⁴⁶. 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 necessario⁴⁷.

Anche in questo caso assistiamo a un cambiamento nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, frutto di diversi anni di esperienza nell'affrontare varie forme di attacchi all'indipendenza giudiziaria.

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.⁴⁸

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 funzioni⁴⁹. 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

⁴⁶ *ibid.*

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

⁴⁸ *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*, citata supra, §§ 85-86.

⁴⁹ *Tuleya c. Polonia*, citata supra, §§ 252-272.

alla Corte di Lussemburgo fosse contraria all'articolo 267 TFUE. Considerate anche le disposizioni della legge polacca, questa ingerenza non era "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.⁵⁰

Tuleya non è l'unico esempio di come l'articolo 8 operi per salvaguardare l'indipendenza giudiziaria dei singoli giudici⁵¹, 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.

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 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 potere⁵². Esso viene invocato raramente e, fino a poco tempo fa, le constatazioni di violazioni sono state rare e, nei casi che riguardano

⁵⁰ 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".

⁵¹ Si veda anche *Ovcharenko e Kolos c. Ucraina*, n° 27276/15 and e 33692/15, 12 Gennaio 2023; *Gumenyuk e altri c. Ucraina*, n° 11423/19, 22 Luglio 2021.

⁵² *Merabishvili c. Georgia* [GC], n° 72508/13, §§ 303 e 306, 28 Novembre 2017.

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 del ricomposto Consiglio nazionale della magistratura, rispettasse il requisito dell'indipendenza⁵³. 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 riscontrate⁵⁴.

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

⁵³ Si veda *Juszczyński c. Polonia*, n° 35599/20, 6 Ottobre 2022.

⁵⁴ 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.

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.⁵⁵ 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 determinato contesto possono essere necessarie misure straordinarie per porre rimedio alla corruzione e alle carenze di professionalità in seno alla magistratura.⁵⁶ 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**⁵⁷, 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 contro l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia**⁵⁸, è stata riscontrata una violazione in ragione della rimozione del presidente della Corte costituzionale dalla carica

⁵⁵ Si veda, per esempio, *Gumenyuk e altri c. Ucraina*, citata supra, § 43.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ *Xhoxhaj c. Albania*, n° 15227/19, 9 Febbraio 2021.

⁵⁸ *Ivanovski c. l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, n° 29908/11, 21 Gennaio 2016.

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 contro 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 effettivamente 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”.

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'esecutivo⁵⁹. 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.⁶⁰

⁵⁹ Si veda, da ultimo, *Pengezov c. Bulgaria*, n° 66292/14, sentenza, non ancora definitiva, del 10 Ottobre 2023.

⁶⁰ 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.

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'indipendenza giudiziaria e dei valori che sono alla base della Convenzione e del diritto dell'UE.⁶¹

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.⁶²

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.

⁶¹ Si veda *Juszczyński c. Polonia*, citata supra, e *Rezekowicz c. Polonia*, citata supra.

⁶² 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 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).

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.

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

⁶³ *El-Masri c. l'ex Repubblica jugoslava 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 irreparabilmente 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.

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 Convenzione – quali Cestaro e Blair⁶⁸, 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”.⁶⁹

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.

⁶⁸ *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.

⁶⁹ *Ibid.*, § 67.

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 et altri, "The Proposed European Court of Human Rights" (1949) 35 *Transactions of the Grotius Society*, 34.