



Funded by the European Union's Justice Programme (2014-2020).

The content of this publication represents the views of the author only and is her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

# Indipendenza e imparzialità dei tribunali nella giurisprudenza della CGUE

Mag. Nina Betetto

Corte Suprema della Slovenia

Presidente del CCJE

# Impatto del diritto internazionale sul diritto nazionale - Regno Unito

➤ Diritto nazionale  diritto internazionale

➤ Il concetto di indipendenza giudiziaria ha avuto origine in Inghilterra (1701):

- ha influito sul pensiero dei leader politici a livello transnazionale
- la comunità internazionale ha integrato nei trattati internazionali il principio dell'indipendenza giudiziaria

➤ Il diritto internazionale dell'indipendenza giudiziaria ha influito sul diritto nazionale: il Regno Unito ha introdotto la CEDU nel diritto nazionale (1998; British Constitutional Reform Act, 2005)

# Articolo 47(2), CDF

- Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice **indipendente e imparziale**, precostituito per legge.  
/.../



# Tribunale/corte

➤ **Il Consiglio d'Europa (CoE) e il diritto dell'Unione** utilizzano il termine tribunale piuttosto che corte. Il termine “tribunale” ha **un significato autonomo** e la CGUE ha applicato principi coerenti per determinare se un organo possa essere considerato alla stregua di un tribunale.

➤ Non necessariamente una corte di tipo classico

PROJECT „THEORY – SKILL – EXPERIENCE“ [www.dovednosti.law.muni.cz](http://www.dovednosti.law.muni.cz)  
reg. No. CZ.1.07/2.2.00/15.0198, Operational Program Education for Competitiveness

## Why autonomous interpretation?

Let's think about...

- Who adopts the law?
  - The Council (+ the EP) - qualified majority vote
- Who applies the law?
  - national authorities (courts) all around Europe (27)
- How?
  - In a different (their own) way (?)
- In order to achieve rights and duties deriving from EU measures are applied uniformly and equally across the EU

esf evropský sociální fond v ČR EVROPSKÁ UNIE MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČR INVESTICE DO ROZVOJE VZDELÁVÁNÍ

# Cosa definisce “tribunale” nella giurisprudenza dell’ECtHR?

- precostituito per legge
- potere di emanare decisioni vincolanti
- indipendenza e imparzialità
- la capacità di determinare le questioni di sua competenza sulla base di disposizioni di legge, a seguito di procedimenti svolti in modo prescritto
- avere piena giurisdizione sul caso
- la durata del mandato dei suoi membri

# Cosa definisce “tribunale” nella giurisprudenza della CGUE?

La CGUE ha affrontato il significato di “tribunale” nel contesto di decidere se una determinata entità sia autorizzata a deferire una causa pregiudiziale alla CGUE

L’organo deve:

- ▶ essere permanente
- ▶ essere istituito per legge
- ▶ essere indipendente e imparziale
- ▶ avere giurisdizione obbligatoria
- ▶ includere una procedura *inter-partes*
- ▶ applicare le disposizioni di legge

# CGUE: Esempi

- La Corte dei conti può essere considerata un tribunale? (CGUE, C-363/11, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou v. Ypourgeio Politismou kai Tourismou - Ypiresia Dimosionomikou Elenchou*, 19 dicembre 2012, par. 19-31)
- Una commissione per la protezione contro la discriminazione può essere considerata un tribunale? (CGUE, C-394/11 *Valeri Hariev Belov v. CHEZ Elektro Bulgaria e altri*)
- Un organo arbitrale può essere considerato un tribunale? (CGUE, C-555/13, *Merck Canada Inc. v. Accord Healthcare Ltd e altri*, 13 febbraio 2014, par. 18– 25)

*Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai  
Tourismou v. Ypourgeio Politismou kai Tourismou - Ypiresia  
Dimosionomikou Elenchou*

- La CGUE ha stabilito che la Corte dei conti non costituisce un tribunale in quanto: (i) aveva legami ministeriali, il che significa che non agiva come terzo in relazione agli interessi in gioco; (ii) la sua competenza era limitata a un controllo *a priori* della spesa dello Stato, e non includeva una determinazione; (iii) la sua decisione non ha acquisito forza di *res judicata* e il suo procedimento non era inteso portare a una decisione di natura giudiziaria; e iv) il beneficiario della spesa in questione non era parte del procedimento dinanzi alla Corte dei conti.



## *Merck Canada Inc. v Accord Healthcare Ltd e altri*

- ✦ **“la competenza del *Tribunal Arbitral necessário* non risulta dalla volontà delle parti, bensì dalla legge n. 62/2011 del 12 dicembre 2011. Quest’ultima conferisce, infatti, a tale tribunale una competenza obbligatoria a dirimere in primo grado le controversie vertenti sui diritti di proprietà industriale concernenti i medicinali di riferimento e i medicinali generici. Inoltre, se la decisione arbitrale emessa da siffatto giudice non forma oggetto di un ricorso dinanzi alla corte d’appello competente, essa diventa **definitiva e ha gli stessi effetti delle decisioni emesse dagli organi giurisdizionali ordinari**”.**

# Perché l'indipendenza è importante?

- Lo **scopo** dell'indipendenza è quello di garantire ad ogni persona il diritto fondamentale di far dirimere il proprio caso in un processo equo, unicamente sul merito giuridico e senza alcuna influenza indebita
- L'indipendenza giudiziaria è quindi **condizione preliminare allo stato di diritto**

# Imparzialità/indipendenza

- CCJE (parere n. 1, 1994): “L’indipendenza giudiziaria serve da garanzia di imparzialità.”
- CCJE (parere n. 3): “L’indipendenza giudiziaria è condizione preliminare dell’imparzialità del giudice, essenziale per la credibilità del sistema giudiziario e per la fiducia che dovrebbe ispirare in una società democratica.”
- Sono strettamente **interconnessi e funzionali nel carattere**: sono mezzi che proteggono la capacità del giudice di svolgere la funzione giudiziaria pertinente
- **Indipendenza**: nessuna fonte esterna, che impedirebbe al giudice di svolgere la sua funzione
- **Imparzialità**: qualità individuale di un decisore esente da pressioni irrilevanti rispetto alla decisione da prendere (verso sé stesso, parti, avvocati, opinione pubblica)

# Indipendenza

- Elementi **giuridici**: quadro istituzionale che stabilisce le disposizioni legislative e le garanzie costituzionali della magistratura e dei giudici
- Elementi **etici**: incorporano le qualità necessarie per raggiungere la finalità: la tutela dei diritti dei cittadini
- Indipendenza:
  - della **magistratura come organo**
  - **individuale**
- G. Guillaume: “Il giudice che vuole essere indipendente è indipendente.”
- Gris Irmgard: “Essere un buon giudice è questione di carattere.”



C'è un potenziale  
pericolo per  
l'indipendenza  
giudiziaria se vi è  
una diminuzione  
delle remunerazioni  
dei giudici???



# Esempio

I fatti:

Il legislatore portoghese ha ridotto temporaneamente **la retribuzione** di una serie di funzionari del settore pubblico, compresi **i giudici** della Corte dei conti. Il sindacato dei giudici portoghesi (ASJP), a nome di tali giudici, ha proposto ricorso dinanzi alla Corte suprema amministrativa del Portogallo per chiedere l'annullamento di tali misure di bilancio. L'ASJP sosteneva che le **misure di riduzione delle retribuzioni violavano il principio dell'indipendenza giudiziaria** sancito non solo dalla Costituzione portoghese, ma anche dal diritto dell'Unione.



# L'UE ha voce in capitolo nell'organizzazione della magistratura negli SM?

- CGUE: “nella misura in cui il Tribunal de Contas (Corte dei conti) può pronunciarsi, in qualità di “giurisdizione”, su questioni riguardanti l’applicazione o l’interpretazione del diritto dell’Unione, il Portogallo deve garantire che il tribunale soddisfi i requisiti essenziali per un’efficace protezione giudiziaria. Mantenere l’indipendenza di un tribunale di questo tipo è essenziale e inerente al compito di giudicare. È richiesto non solo a livello dell’Unione, ma anche a livello degli SM e, quindi, ai tribunali nazionali. **È essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria fra i tribunali nazionali e la CGUE.**

- **L'aspetto esterno** dell'indipendenza giudiziaria presuppone che il tribunale interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, **senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o subordinato** a nessun altro organismo e **senza prendere ordini o istruzioni** da qualsiasi fonte, dunque protetto da interventi esterni o da pressioni che possono compromettere il giudizio indipendente del suo collegio e influenzarne le decisioni.



- Tale indispensabile libertà dei giudici rispetto a qualsivoglia intervento o pressione esterni richiede talune **garanzie** idonee a tutelare le persone che svolgono la funzione giurisdizionale, **come l'inaMOVibilità. Il fatto che questi ultimi percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano** costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici (*Asociação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, par. 44-45). “

# Epilogo

- **Tuttavia, secondo la CGUE non si può considerare che le misure di riduzione salariale in questione pregiudichino l'indipendenza dei membri della Corte dei conti.** Esse non sono state applicate soltanto ai membri della Corte dei conti, ma, in termini più ampi, a differenti titolari di cariche pubbliche e a persone che esercitano funzioni nel settore pubblico, tra cui i rappresentanti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. **Esse, al contrario, possono essere accostate a misure generali dirette a far sì che un insieme di membri del pubblico impiego nazionale contribuisca allo sforzo di austerità dettato dalle esigenze imperative di riduzione del disavanzo di bilancio eccessivo dello Stato portoghese. Inoltre, le misure in questione presentavano carattere temporaneo.**

**I tribunali nazionali devono garantire “la piena applicazione del diritto dell’Unione europea (...) e (...) la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell’ordinamento ricavano dal medesimo”** (*parere 1/09*, § 68). Se i politici possono influenzare le decisioni dei tribunali, possono usare questa leva per perseguire un puro protezionismo, anziché promuovere gli interessi legati al mercato interno dell’UE. Inoltre, le carenze di indipendenza giudiziaria in uno SM comportano problemi per i tribunali di altri SM, essendo questi ultimi tenuti a riconoscere e a far rispettare le decisioni giudiziarie provenienti da altri SM dell’UE. I tribunali dovrebbero fidarsi di sentenze di uno Stato in cui la divisione dei poteri è annebbiata?

**Gli SM e i loro ordinamenti giuridici differiscono** nella sostanza e nelle procedure, modalità e livello di tutela dei diritti fondamentali, organizzazione dei tribunali ed efficienza dei procedimenti. Queste differenze sono trattate come diversità e non hanno impedito all’UE di istituire uno spazio europeo di giustizia basato sulla fiducia reciproca e sul reciproco riconoscimento delle sentenze. **Come individuare i limiti della libertà degli Stati di organizzare la loro magistratura? Come distinguere tra una “riorganizzazione” e una violazione dello Stato di diritto?** L’UE (e se sì, chi esattamente – Consiglio, CGUE?) è legittimata a prendere siffatta decisione? E quali conseguenze si dovrebbero trarre qualora fosse stabilita una violazione dello Stato di diritto?

**Tali questioni possono essere importanti per tutti i 24 atti giuridici dell’UE che introducono il reciproco riconoscimento delle sentenze** (oltre 20 strumenti di cooperazione in materia civile e penale). La causa *LM* è insorta nel contesto di uno di questi – la Decisione quadro relativa al mandato d’arresto europeo (MAE).

# Esempio: Causa LM (C-216/18 PPU)

- La CGUE è stata invitata da un tribunale irlandese a pronunciarsi su una delle più grandi sfide giuridiche attuali dell'UE: le conseguenze delle restrizioni imposte all'indipendenza giudiziaria in uno Stato membro per altri Stati membri. La sequenza delle leggi adottate nel periodo 2015-2018 in Polonia è stata comunemente valutata da varie istituzioni esterne ed interne come “consentire ai poteri legislativi ed esecutivi di interferire in modo grave ed esteso nell'amministrazione della giustizia e quindi costituire una grave minaccia all'indipendenza giudiziaria quale elemento chiave dello stato di diritto”

- Secondo la sentenza, i tribunali nazionali dovrebbero applicare **entrambe le fasi del criterio *Aranyosi*** quando l'indipendenza giudiziaria nel paese emittente è in pericolo. Se l'autorità giudiziaria dell'esecuzione possiede una forte prova di carenze sistemiche o generalizzate a questo riguardo, dovrebbe procedere alla seconda fase – la valutazione del singolo caso: “l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve astenersi dal dare seguito al mandato d'arresto europeo” solo se vi sono fondati motivi per ritenere che tale persona correrà un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo (§ 78 e 59).

# Esempio: Commissione v. Polonia (C 192/18)

I fatti:

Nel 2017, una legge polacca ha abbassato l'età pensionabile dei giudici e dei pubblici ministeri, e l'età per il prepensionamento dei giudici della Corte Suprema a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini, età precedentemente fissate a 67 anni per ambo i sessi. Inoltre, tale legge conferiva al Ministero della Giustizia il potere di estendere il periodo di servizio attivo dei giudici dei tribunali ordinari al di là delle nuove età pensionabili così stabilite. La Commissione, ritenendo tali norme contrarie al diritto comunitario, ha proposto ricorso (articolo 258 TFUE) per inadempimento dinanzi alla CGUE.



# Violazione dell'articolo 19 (2/2) TUE

L'indipendenza giudiziaria richiede che il giudice interessato eserciti le sue funzioni in modo del tutto autonomo e imparziale. Il fatto che a un organo, come il Ministero della Giustizia, sia affidato il potere di decidere se concedere o meno una proroga del periodo di attività giudiziaria al di là della normale età pensionabile non è di per sé sufficiente a ravvisare l'esistenza di una violazione del principio di indipendenza. Tuttavia, occorre assicurarsi che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione di simili decisioni siano tali da non poter suscitare dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità. In primo luogo, **i criteri in base ai quali il ministro è chiamato a prendere la sua decisione sono troppo vaghi e tale decisione non deve essere motivata e non può essere impugnata dinanzi a un tribunale. In secondo luogo, la durata del periodo di proroga per i giudici ricade sotto la decisione del ministro ed è a discrezione di quest'ultimo.**

La necessaria impermeabilità dei giudici a elementi o a pressioni esterni richiede garanzie di inamovibilità. **Il principio di inamovibilità esige, in particolare, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per la pensione o fino a scadenza del loro mandato**, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo totalmente assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. Nella fattispecie, la combinazione della misura di abbassamento dell'età di pensionamento dei giudici e della misura che conferisce al Ministro della Giustizia la facoltà di prorogare le loro funzioni oltre la nuova età pensionabile fissata, per 10 anni nel caso di giudici donne e per 5 anni nel caso di giudici uomini, non rispetta il principio dell'inamovibilità. Siffatta combinazione di misure è tale da instillare ragionevoli dubbi sul fatto che il nuovo sistema potesse effettivamente essere destinato a consentire al ministro di rimuovere determinati gruppi di giudici mantenendo al contempo altri giudici in carica.



# Imparzialità



"I'm recusing myself from this case."

- ▶ **Il diritto europeo** ha seguito coerentemente i principi stabiliti dalla giurisprudenza dell'ECtHR in merito ai due aspetti obbligatori dell'imparzialità: imparzialità soggettiva e oggettiva.

# Imparzialità – test soggettivo/oggettivo

✦ L'imparzialità **soggettiva** (relativa ai pregiudizi personali o preconetti di un singolo giudice) si presume fintantoché non sia stato dimostrato il contrario

✦ Prova **oggettiva**: di deve tener conto delle considerazioni relative alle funzioni esercitate e all'organizzazione interna.

“Giustizia non deve soltanto essere fatta, deve anche essere vista”.

# ECtHR: Imparzialità – test oggettivo

- **Piersack v. Belgio:** “La posta in gioco è la fiducia che i tribunali di una società democratica devono ispirare all’opinione pubblica”.
- **Hauschildt v. Danimarca:** “Il timore che il giudice o il tribunale manchino di imparzialità deve essere tale da poterlo ritenere oggettivamente giustificato; il punto di vista degli imputati sulla questione, benché importante, non è decisivo”.
- **De Cubber v. Belgio:** Uno dei tre giudici del tribunale penale che aveva pronunciato una sentenza sulle accuse contro la ricorrente aveva precedentemente svolto funzione di inquirente nei due casi in questione. (...) “Anche le apparenze possono essere importanti...”

- Che ve ne pare?



# CGUE: Esempio

- ▶ La causa *Chronopost SA e la Poste v. Union Fréraise de l'express* riguardava un'accusa secondo cui gli interventi infrastrutturali costituiscono aiuti di Stato. Il caso era stato presentato due volte dinanzi al tribunale di primo grado, con un collegio diverso ma con lo stesso giudice relatore. Alla seconda udienza, il tribunale ha ribadito la sua prima sentenza, vale a dire che vi erano aiuti di Stato. I ricorrenti sostenevano che il secondo tribunale non era un tribunale imparziale, in quanto includeva lo stesso giudice relatore e la decisione era alterata da preconcetti.
- ▶ La CGUE ha stabilito **il test di imparzialità** come segue: i) è indispensabile che il Tribunale sia imparziale sotto il profilo soggettivo, ovvero che nessuno dei suoi membri manifesti opinioni preconcette o pregiudizi personali (si tenga presente che si deve presumere l'imparzialità personale fino a prova contraria); e ii) il tribunale deve essere imparziale sotto il profilo oggettivo; esso è cioè tenuto ad offrire garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio. La CGUE ha respinto l'accusa di opinioni preconcette. Dai fatti non risulta che la composizione del collegio fosse illecita.

