

**Incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana  
e la Corte di giustizia dell'Unione europea  
Roma, 26 settembre 2025**

***Rule of Law* e indipendenza della magistratura  
nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana**

**Marco D'Alberti**

**1. Introduzione**

Questo intervento si articola in tre punti. Innanzitutto, una premessa sulle formule “*rule of law*” e “Stato di diritto”. In secondo luogo, una sintetica esposizione della giurisprudenza costituzionale italiana su aspetti essenziali della *rule of law* e, tra questi, l'indipendenza dei giudici. Infine, alcune riflessioni conclusive.

**2. *Rule of law* e Stato di diritto**

“*Rule of Law*” e “Stato di diritto” sono parole e concetti che rispondono a storie e teorie diverse, legate rispettivamente all'esperienza angloamericana e a quella dell'Europa continentale.

In questa sede non è possibile entrare nel merito del problema e si deve adottare un approccio pragmatico. Le versioni inglese e italiana dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea equiparano i due termini: “*rule of law*” corrisponde a “Stato di diritto” e sono entrambi “*values*”, “valori” fondanti dell'Unione. La legge europea li considera sinonimi.

Va considerato, tuttavia, che nel dibattito internazionale si adotta usualmente l'espressione *rule of law* che utilizzerò qui e che in realtà ha una portata più ampia rispetto all'altra.

### **3. Il perimetro della *rule of law***

Il perimetro della *rule of law* si è allargato nel tempo. La definizione inglese ottocentesca, che si deve ad Albert Dicey, ne aveva sottolineato tre significati. In primo luogo, *rule of law* sta a indicare che i pubblici poteri sono soggetti alla supremazia del diritto e non alla discrezione del governo. In secondo luogo, significa eguaglianza di fronte alla legge. In terzo luogo, indica che i diritti sono resi effettivi dalle corti di giustizia.

Oggi, la *rule of law* si compone di tanti elementi. Tenendo in considerazione anche i Rapporti della Venice Commission, del World Justice Project, della Commissione europea e della Global Rule of Law Commission, si possono evidenziare almeno i seguenti elementi: limiti ai poteri pubblici; limiti ai poteri privati; garanzia dei diritti fondamentali; misure anticorruzione; efficienza e indipendenza della magistratura; leggi chiare e intelleggibili; pluralismo dei media; buona amministrazione.

Per rispettare la *rule of law* è necessario rendere effettivi tutti i suoi elementi. È quindi importante esaminarne almeno alcuni, non solo l'indipendenza della magistratura, evidenziando il ruolo svolto dalla Corte costituzionale italiana per garantirli.

### **4. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana a tutela della *rule of law***

Si può iniziare dai limiti ai poteri pubblici, con riferimento al potere legislativo. Il controllo della Corte sull'esercizio di tale potere è divenuto nel tempo più penetrante. Esempio tipico è il controllo sulla proporzionalità delle leggi, che oggi è quasi sempre praticato secondo lo scrutinio a tre fasi: idoneità della norma allo scopo; necessità della norma, cioè assenza di soluzioni meno restrittive per i suoi destinatari; proporzionalità in senso stretto come giusto equilibrio tra benefici ottenuti e sacrifici imposti dalla

legge (tra le tante, sentenze nn. 104 del 2025 e 51 del 2024). Vi è, da questo punto di vista, una vicinanza forte alla giurisprudenza di Lussemburgo.

Particolarmente intenso è il controllo sul potere legislativo quando le leggi incidono su diritti fondamentali, come la libertà personale. La Corte ha più volte evocato l'*Habeas Corpus* (sentenze nn. 212 del 2023 e 127 del 2022)). Il controllo si fa ancor più rigoroso quando la legge restringe retroattivamente i diritti, poiché si sommano due infrazioni: la lesione di un diritto e la violazione del principio di non-retroattività (ad esempio, sentenza n. 4 del 2024).

Al fine di rispettare la *rule of law*, accanto ai vincoli nei confronti dei poteri pubblici, è sempre più importante apprestare limiti ai poteri privati che incidono su diritti. I fenomeni più eclatanti riguardano i gruppi imprenditoriali che operano con piattaforme digitali mettendo a rischio diritti alla *privacy* e pluralismo delle informazioni. Il contrasto nei confronti dei giganti delle piattaforme è esercitato essenzialmente da autorità amministrative indipendenti, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che valutano la liceità dei loro comportamenti.

La Corte è intervenuta più volte sul pluralismo dell'informazione riconducendolo alla libera manifestazione del pensiero e al carattere democratico della Repubblica. Ha sottolineato che il pluralismo va realizzato con particolare intensità nei settori della stampa e della radiotelevisione (sentenza n. 348 del 1990) affinché “i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi” (sentenza n. 826 del 1988, richiamata dalla sentenza n. 44 del 2025). Ecco il contrasto all'eccessivo potere economico privato che restringe diritti fondamentali.

La Corte è anche intervenuta a tutela della concorrenza, in armonia con il diritto europeo, e ha annullato leggi che ostacolavano l'ingresso nel mercato di nuovi operatori avvantaggiando il potere economico delle imprese *incumbent* a danno dei concorrenti, dei consumatori e dei cittadini. È stato così per le sentenze relative ai servizi di taxi e di noleggio (sentenze nn. 206, 183, 137 del 2024); e per quelle su leggi che avevano prorogato a dismisura le gare per le concessioni sul demanio marittimo e di grande derivazione di acque, cristallizzando la chiusura dei rispettivi mercati (sentenze nn. 109 del 2024 e 205 del 2011).

Per quel che riguarda il contrasto alla corruzione, si può ricordare la recente sentenza sull'abuso d'ufficio. Il legislatore ha abrogato la norma penale che puniva l'abuso (art. 323 del codice penale) e ha abolito il reato (legge n. 114/2024).

Sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale della norma abrogatrice per irragionevolezza (art. 3 Cost.); per lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); e per contrasto con la Convenzione di Mérida contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2003.

La Corte costituzionale ha dichiarato le questioni inammissibili e non fondate. L'annullamento della norma abolitrice del reato sarebbe stata una decisione *in malam partem*, di regola non consentita in materia penale. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione – ha sottolineato la Corte – può essere garantito non solo con norme penali, ma anche e soprattutto con misure preventive e repressive di tipo amministrativo. La Convenzione di Mérida, infine, non impone agli Stati né di introdurre il reato di abuso d'ufficio, né di mantenerlo una volta presente nell'ordinamento: si limita a stabilire l'obbligo degli Stati di considerare l'opportunità di introdurlo o di mantenerlo (sentenza n. 95 del 2025).

In altre parole, il contrasto alla corruzione non richiede necessariamente la previsione del reato di abuso d'ufficio, potendo esercitarsi con altre misure soprattutto preventive, che non mancano nel nostro ordinamento.

## **5. In particolare, l'indipendenza della magistratura**

L'indipendenza della magistratura è uno dei fattori essenziali della *rule of law*. Come ha ribadito la Corte di giustizia, l'indipendenza della magistratura è indispensabile perché ci sia una tutela effettiva dei diritti.

La giurisprudenza di Lussemburgo ha risolto delicati casi di limitazioni all'indipendenza dei giudici, tra l'altro nelle note sentenze su Polonia e Ungheria.

La Costituzione italiana prevede garanzie forti di indipendenza della magistratura e le leggi ordinarie raramente si sono discostate.

La Corte ha ribadito con forza l'importanza di un sistema di giustizia indipendente. Si possono citare due sentenze recenti. La prima ha riguardato l'indipendenza dei giudici tributari: erano emerse in passato criticità, oggi superate dalla riforma della giustizia tributaria del 2022, che ha sensibilmente avvicinato la giurisdizione tributaria a quella ordinaria (sentenza n. 204 del 2024). La seconda sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che aveva disposto una riduzione degli stipendi dei magistrati e di altri dipendenti pubblici (sentenza n. 135 del 2025).

Quest'ultima pronuncia ha precisato che il legislatore può disporre una riduzione dei compensi dei magistrati, ma solo con norme temporanee e giustificate da circostanze eccezionali, come gravi crisi di finanza pubblica. Nel caso in esame si trattava invece di una legge che aveva ridotto gli stipendi dei magistrati in modo stabile e in assenza di qualsiasi circostanza eccezionale. Al momento dell'approvazione della legge annullata c'era una grave crisi finanziaria che però era poi rientrata: ma la legge era rimasta in

vigore. Il legislatore, dunque, è andato oltre i limiti del suo potere mettendo a rischio l'indipendenza dei magistrati poiché la stabilità delle retribuzioni ne costituisce uno dei prerequisiti.

La pronuncia è pienamente in linea con la giurisprudenza di Lussemburgo e richiama una recente sentenza della Corte di giustizia ove si esclude che il legislatore possa diminuire in modo stabile il trattamento retributivo dei giudici (sentenza 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23).

Non può ignorarsi il disegno di legge costituzionale noto come riforma sulla separazione delle carriere della magistratura. Se la riforma sarà approvata potrebbe venire all'attenzione della Corte. Non si può, dunque, entrare ora nel merito della questione. Ci si limita a descrivere i principali contenuti del disegno di legge.

Il disegno introduce due carriere distinte per magistrati giudicanti e requirenti; propone l'istituzione di due Consigli superiori della magistratura, uno per ciascuna carriera, per le decisioni su assunzioni, trasferimenti, valutazioni dei magistrati; prevede il sorteggio per scegliere i componenti dei due Consigli; attribuisce a un'Alta Corte la giurisdizione disciplinare, disponendo che contro le sue sentenze è ammessa impugnazione solo dinanzi alla Corte medesima.

Se la Corte costituzionale dovrà pronunciarsi su questa riforma, la giurisprudenza di Lussemburgo potrà illuminarci.

## **6. Osservazioni conclusive**

La *rule of law* è un insieme complesso di elementi che diventano altrettanti obiettivi. Non è facile raggiungerli tutti. Il World Justice Project stima che tre quarti della popolazione mondiale vive in Paesi dove la *rule of law* è in declino.

Sono necessarie leggi chiare; un'amministrazione pubblica efficiente, con autorità indipendenti chiamate a contrastare seriamente corruzione e abusi di potere da parte di grandi operatori economici; una magistratura indipendente e pronta a intervenire quando i diritti fondamentali sono a rischio.

L'incontro di oggi dimostra quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale italiana siano ferme nel proteggere e nel rinforzare la *rule of law*.