

Su alcune recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'UE: fra perfezionamento di un modello internazionale di indipendenza della magistratura e tentativi di riforma del CSM italiano

di Jacopo Mazzuri

Title: On some recent judgments of the EU Court of Justice: between evolution of an international model of judicial independence and attempts to reform the Italian CSM

Keywords: Rule of law; Judges; Judicial Councils.

1. – Quello che è stato recentemente definito il “*constitutional breakdown*” polacco, situato nel più vasto contesto della “crisi dello Stato di diritto” che si starebbe consumando in alcune realtà dell'Europa orientale (cfr. W. Sadurski, *Poland's constitutional breakdown*, Oxford, 2019; A. Angeli, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La controversa approvazione del “pacchetto giustizia” nella Polonia di “Diritto e Giustizia”: ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in questa *Rivista*, n. 3/2017), negli ultimi mesi ha dato occasione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di esprimersi ripetutamente in materia di indipendenza della magistratura, principio che è convenzionalmente considerato uno dei pilastri dell'ordine giuridico liberal-democratico (cfr. *ex multis* Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa intitolata *Judges: independence, efficiency and responsibilities (Recommendation CM/Rec/(2010)12 and explanatory memorandum*, del 2010; *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, adottati nel 2002 sotto l'egida dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga la prevenzione del crimine).

Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze rese dalla Grande Sezione sui due ricorsi presentati *ex art. 258 TFUE* dalla Commissione contro la Repubblica di Polonia nel corso del 2018 (cause C-192/18 e C-619/18), e a quella pronunciata sulle cinque questioni che, nello stesso anno, sono state sollevate in via pregiudiziale (art. 267 TFUE) dalla Corte Suprema di quel paese (cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18) riguardo all'interpretazione da dare al diritto dell'Unione (segnatamente, agli artt. 2 e 19, par. 1 TUE, all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, all'art. 9, par. 1 della direttiva 2000/78/CE e all'art. 267, comma 3 TFUE) in riferimento ad una serie di norme legislative interne che avrebbero rischiato (a detta del giudice *a quo*) di portare quell'organo giurisdizionale, almeno parzialmente, sotto l'influenza del potere esecutivo e di quello legislativo.

Al di là delle specificità dei singoli casi, si tratta di decisioni che contribuiscono, insieme ad altre precedenti, a consolidare ed arricchire la giurisprudenza del giudice dell'Unione in materia di indipendenza dell'ordine giudiziario. Lo scopo del presente commento non è tanto quello di proporre un'ulteriore riflessione sul controllo che l'Unione Europea è in grado di effettuare qualora ritenga che i suoi valori fondanti sono

messi a rischio (su cui cfr. A. Circolo, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, su questa *Rivista*, n. 1/2019; N. Lazzerini, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi» dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018); esso mira piuttosto ad evidenziare, da una parte, come il *test* elaborato dalla Corte corrisponda in larga misura allo *standard* emerso negli ultimi decenni a livello internazionale; dall'altra, mettere in relazione il diffuso riferimento ai cd. “Consigli di Giustizia” come presidio dell'indipendenza del Terzo Potere, contenuto anche nelle recenti decisioni della Corte del Lussemburgo, alle vicende che negli ultimi mesi hanno coinvolto il Consiglio Superiore della Magistratura italiano. Alla luce di quanto detto, non saranno oggetto di attenzione i riferimenti alle direttive in materia antidiscriminatoria e di parità di genere, pure contenuti nelle sentenze in esame, giacché essi esulano dall'oggetto dell'indagine per come definito.

2. – Non sarà superfluo riassumere brevemente le vicende giudiziarie prese in esame.

La prima (C-192/18; che però è stata decisa per seconda, il 5 novembre 2019) ebbe origine allorché, inutilmente terminata la fase precontenziosa, la Commissione intese censurare le norme nazionali polacche che, da una parte, introducevano una differenziazione nell'età pensionabile dei magistrati (sia giudicanti, compresi quelli della Corte Suprema, sia del Pubblico Ministero) in base al sesso, imponendone il collocamento a riposo a sessant'anni se donne e a sessantacinque se uomini; dall'altra subordinavano la possibilità di proroga dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, per quanto riguarda i giudici ordinari, al rilascio di un'autorizzazione del Ministro della Giustizia *caratterizzata da ampi margini di discrezionalità*.

Nella seconda (C-619/18, la quale è stata però la prima fra le cause prese in considerazione in questo scritto ad essere definita; sulla decisione cfr. E. Ceccherini, *L'indipendenza del potere giudiziario come elemento essenziale dello stato di diritto. La Corte di giustizia dell'Unione europea esprime un severo monito alla Polonia*, in questa *Rivista*, n.3/2019) a venir impugnate furono invece alcune disposizioni specificamente relative alla Corte Suprema le quali, abbassata l'età pensionabile per i giudici di tale organo da settanta a sessantacinque anni, costringevano ad un collocamento a riposo anticipato forzoso molti dei suoi membri (per la Corte si sarebbe trattato di “*quasi un terzo dei membri in carica*”: cfr. punto 86 della sentenza) e, simultaneamente, subordinavano l'eventuale proroga dell'esercizio delle funzioni giudiziarie supreme ad un'autorizzazione *discrezionale* del Presidente della Repubblica (questa volta, però, resa previo parere *del Consiglio Nazionale della Magistratura*).

In entrambi i casi i parametri normativi in gioco erano rappresentati, per ciò che concerne l'indipendenza della magistratura (e mettendo da parte la disciplina della parità di trattamento fra uomini e donne di cui alla Direttiva 2006/53/CE, invocata dalla Commissione in C-192/18 ma irrilevante ai fini del presente lavoro), dall'art. 19, par. 1, comma 2 TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (d'ora innanzi, “Carta di Nizza”), i quali consacrano, rispettivamente, l'obbligo per gli Stati di assicurare una “*tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*” (art. 19 TUE) e il diritto di ogni “*persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati*” a godere di un “*ricorso effettivo dinanzi a un giudice*” (art. 47, comma 1 Carta di Nizza), nonché quello di vedere “*la sua causa [...] esaminata [...] da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge*” (art. 47, comma 2 Carta di Nizza).

In ambedue i casi il giudice dell'Unione è pervenuto all'accertamento della violazione degli obblighi dedotti dai Trattati da parte della Polonia, certificando il contrasto dell'ordinamento interno con l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE (ma senza far leva sull'art. 47 della Carta di Nizza, la questione dell'applicabilità del quale alle vicende in esame viene sostanzialmente negletta dalla Corte) e accogliendo i due ricorsi

presentati dalla Commissione (sul rapporto fra la norma del Trattato e quella della Carta nella recente giurisprudenza della CGUE, cfr. M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: How Portuguese judges come to rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 february 2018 Case C-64/16*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2018, 630 ss.; M. Coli, *The Judgment of the CJEU in Commission v. Poland II (C-192/18): the resurgence of infringement procedure as a tool to enforce the rule of law?*, in *www.diritticomparati.it*, 7 novembre 2019).

Nella terza sentenza (cause riunite C-585/18, C-624/18 e 625/18, decise congiuntamente il 19 novembre 2019 e su cui cfr. G. Micheli, *La Corte di Giustizia Ue costruisce i caratteri comuni dell'ordinamento giudiziario europeo*, in *www.questionegiustizia.it*, 8 gennaio 2020), infine, la Corte del Lussemburgo si è pronunciata su cinque articolati quesiti (due relativi alla prima delle cause sopra indicate, tre invece riferibili congiuntamente alla seconda e alla terza), sollevati con riferimento a disposizioni della legge sulla Corte Suprema polacca del 2017 (la stessa che conteneva anche le norme sull'anticipo del collocamento a riposo censurate dalla Commissione in C-619/18) relative alla neoistituita Sezione disciplinare, che per l'occasione avrebbe dovuto fungere anche da giudice in materia lavoristica. Nello specifico, veniva messo in dubbio che essa potesse essere considerata “*un organo giurisdizionale indipendente ai sensi del diritto dell'Unione*”, poiché il procedimento previsto per l'individuazione dei suoi membri prevedeva che il Presidente della Repubblica (investito del potere di nomina) acquisisse preliminarmente il parere *del Consiglio Nazionale della Magistratura*, il quale tuttavia non avrebbe in sé offerto garanzie di indipendenza tali da assicurare che l'*iter* rimanesse scevro da indebite influenze politiche: di conseguenza, la concreta composizione e il funzionamento della Sezione sarebbero risultati viziati da ingerenze della maggioranza di turno sì da renderne impossibile la qualificazione come “giurisdizione” ai sensi dei Trattati e del diritto derivato, e da imporre (a detta del giudice del rinvio) la disapplicazione delle norme che radicavano in essa la competenza sulle controversie *a quo* in favore della Sezione per il lavoro e la previdenza sociale della medesima Corte (appunto, quella avanti cui sono state instaurate le controversie da cui sono originati i giudizi in oggetto).

Pronunciandosi, la Corte di Giustizia ha chiarito che *laddove la normativa nazionale su di un organo investito di funzioni giurisdizionali relative all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione* (come appunto nel caso di specie, trattandosi di materia pensionistica rientrante nell'ambito di applicazione della già ricordata direttiva 2000/78/CE) *non assicuri l'indipendenza e imparzialità dello stesso* (anche, si capisce, in ragione della modalità di selezione dei suoi componenti) garantite dall'art. 47 della Carta di Nizza (e, nel caso di specie, dall'art.9, par. 1 della direttiva 2000/78/CE), è compito del giudice nazionale che rileva questa difformità disapplicare il diritto interno contrastante con quello euro-unitario (*scilicet*, le norme sulla competenza della Sezioni disciplinare della Corte Suprema). Si nota inoltre come, pur non richiamando il dispositivo tali norme in modo espresso, nelle motivazioni la Corte afferma che la medesima conclusione potrebbe essere tratta partendo dagli artt. 2 e 19, par. 1, comma 2 TUE (mentre nega che il terzo comma dell'art. 267 TFUE, pur richiamato dal giudice polacco, avesse attinenza alla controversia).

3. – Orbene, non è questa la sede per svolgere considerazioni specificamente attinenti al diritto dell'Unione Europea, che pure la giurisprudenza in esame suggerirebbe – si pensi alla definizione del campo di applicabilità dell'art. 47 della Carta di Nizza rispetto all'art. 19 TUE. Piuttosto, si vuole qui evidenziare come nelle pronunce or ora sintetizzate sia tratteggiato, come in un'efficace (per quanto parziale) sinossi, un piccolo “decalogo” in materia di indipendenza della magistratura e autonomia dell'ordine giudiziario, i cui precetti vengono scolpiti e consacrati a livello euro-unitario. In

particolare, esso permette di apprezzare quanto la Corte, invero senza troppe sorprese, nell'ottica della tutela dei diritti fondamentali *valorizzi la separatezza degli organi giudicanti dai poteri* (sia legislativo che esecutivo) *espressivi dell'indirizzo politico di maggioranza*.

Molteplici sono dunque gli elementi dello *standard* fissato dal giudice dell'Unione, sia nelle pronunce prese in esame sia in precedenti non troppo distanti nel tempo (si ricordino, in particolare, i casi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses e Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, entrambi decisi nel 2018), e frutto tanto del perfezionamento della sua giurisprudenza pregressa quanto del dialogo intrecciato con l'altra grande giurisdizione sovranazionale del continente, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (cfr. G. Raimondi, *L'indipendenza delle corti nel diritto costituzionale, comparato ed europeo: la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, M. Bassini (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano 2019, 77 ss). Se ne tenta un elenco il più possibile analitico, con l'avvertenza che esso (non sembra superfluo ricordarlo) è riferibile ai giudici nazionali, data l'origine della sua "codificazione" e salve le evidenti corrispondenze con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, solo nella misura in cui tali organi sostanzialmente esercitano la funzione di "giudice dell'Unione Europea".

(a) alla funzione giudiziaria è, per così dire, connaturata l'indipendenza di chi la esercita. In altre parole, non è solo inopportuno ma addirittura impensabile che un giudice possa dipendere da altri organi dello Stato, pena la perdita di un "*requisito [...] intrinsecamente connesso al compito di giudicare*" (per tutti, sentenza 5 novembre 2019, *Commissione c. Polonia*, punto 106; per quanto riguarda la CEDU è noto che l'indipendenza dei tribunali è espressamente prevista, anche se in una prospettiva processuale, dall'art. 6, par. 1 della Convenzione);

(b) l'indipendenza delle autorità giurisdizionali è il risultato della combinazione di due fattori, che la Corte individua come "fattore esterno" e "fattore interno". (b1) Il primo, situato al livello dell'organizzazione giudiziaria, consiste nell'assenza, per il giudicante, di vincoli gerarchici o comunque di subordinazione rispetto ad altri organi (nonché, chiaramente, nella contestuale impossibilità di ricevere ordini o istruzioni da alcuno). Ciò, al fine di porre il magistrato al riparo da indebite influenze che potrebbero sistematicamente compromettere la sua capacità di decidere con serenità, ossia "l'indipendenza di giudizio". (b2) Il secondo consiste nell'imparzialità del giudice (espressamente richiamata, non a caso, dall'art. 47 della Carta di Nizza), intesa come "equidistanza dalle parti della controversia" (per tutti, *Commissione c. Polonia*, cit., punti 109-110; per la Corte EDU *ex multis* cfr. *Kyprianou c. Cipro* (GC), 15 dicembre 2005, parr. 118-9; *Micallef c. Malta* (GC), 15 ottobre 2009, par. 93);

© l'indipendenza "bicefala" appena tratteggiata necessita che siano soddisfatti una serie di requisiti sul piano dell'organizzazione giudiziaria e processuale, rappresentati (ma l'elenco non pare esaustivo, solo esemplificativo) da regole idonee a garantire tale risultato in materia di composizione degli organi esercenti la giurisdizione, di nomina del personale giudiziario, di permanenza di quest'ultimo nelle funzioni, di astensione, ricusazione e revoca dei giudici (per tutti, sentenza 19 novembre 2019, *A. K. E altri c. Sqd Najwyższy*, punto 123; per la Corte EDU, *ex multis* cfr. *Maktouf e Damjanović* (GC), 18 luglio 2013, parr. 48 ss.);

(d) i giudici devono essere inamovibili dal loro incarico, sia esso con o senza termine, e tale regola può conoscere eccezioni solo in presenza di motivi legittimi e imperativi (non ricorrenti nei casi presi in esame) e, comunque, salvo il rispetto del principio di proporzionalità (per tutti, *Commissione c. Polonia*, cit., punti 113 e 115; per la Corte EDU, *ex multis* cfr. *Baka c. Ungheria* (GC), 23 giugno 2016, parr. 116-8);

(e) la revoca del giudice dall'incarico è sicuramente legittima se si configura come sanzione disciplinare; tuttavia, in questo caso, sarà necessario: (e1) che l'illecito disciplinare e la relativa sanzione siano puntualmente previsti dalle norme vigenti; (e2)

che a infliggere la sanzione sia “un organo [a sua volta, NdR] indipendente”; (e3) che la sanzione sia applicata a conclusione di una procedura informata a principi garantistici, con particolare riferimento agli artt. 47 e 48 della stessa Carta di Nizza (i quali, in questo caso, sembrerebbero citati come esempi di principi valevoli al di là dell'estensione del campo applicativo della Carta); (e4) che il provvedimento disciplinare sia impugnabile di fronte ad un organo giurisdizionale (per tutti, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 114; per la Corte EDU, *ex multis* cfr. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, 6 novembre 2018, parr. 193 e ss.);

(f) per quanto la sua istituzione non sia obbligatoria, è consigliata la creazione di un “Consiglio di Giustizia” (su tutti, cfr. M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Italia e in Europa: un quadro comparativo*, ora in E. Albamonte, P. Filippi (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009, 3 ss.) chiamato (quanto meno) a partecipare all'amministrazione del personale giudiziario, il quale: (f1) sia posto in posizione di indipendenza sia dal potere legislativo che da quello esecutivo nonché, nel caso in cui le sue funzioni siano classificabili come consultive, dall'autorità destinataria del parere; (f2) emetta atti motivati e il cui contenuto sia informato a criteri di obiettività e pertinenza (f3); emetta atti giustiziabili, quantomeno sotto il profilo della legittimità e degli errori più macroscopici nella valutazione dei fatti cui si riferiscono. Non sembra invece necessario che questo organo coincida con quello di giustizia disciplinare (argomentando *ex* sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, punti 116-117; *A. K. E altri c. Sąd Najwyższy*, cit., punti 136 e ss.);

(g) qualora non sia istituito un “Consiglio di Giustizia” (ovvero laddove esso sia presente, ma eserciti soltanto funzioni consultive), l'organo chiamato ad adottare i provvedimenti relativi ai magistrati, che eventualmente potrà essere anche un organo politico, dovrà adempiere a questo compito secondo “requisiti sostanziali e modalità procedurali” il cui rispetto sia sufficiente a fugare ogni dubbio, purché legittimo, “in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti”; in altre parole, tali “requisiti sostanziali e modalità procedurali” (che la Corte, nei casi presi in esame, ha avuto modo di indicare nei criteri “oggettivi e verificabili” sulla cui base emettere il provvedimento; nella motivazione dello stesso; nella sua impugnabilità di fronte a un giudice) dovranno essere tali da assicurare che l'esercizio del potere da parte dell'organo preposto non possa mai essere l'occasione per caricare il magistrato interessato di pressioni esterne che, compromettendo la sua indipendenza, possano metterne a repentaglio l'imparzialità di giudizio (argomentando, su tutti, *ex A. K. E altri c. Sąd Najwyższy* punti 124 e ss.). Parrebbe fra l'altro che questo ultimo punto non sia riferibile esclusivamente al caso in cui il provvedimento venga adottato da un organo politico, giacché i valori garantistici che stanno alla sua base ne dovrebbero imporre il rispetto (a parere di chi scrive, e come confermano anche i passaggi delle sentenze cui si fa riferimento *sub* f2) e f3)) anche nell'ipotesi in cui tale atto sia di competenza di un “Consiglio di Giustizia”.

Nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, la Corte identifica la base normativa di questi principi nell'art. 19, par.1, comma 2 TUE, a sua volta espressivo della clausola sui “valori fondanti” di cui all'art. 2 dello stesso Trattato (come accennato, un diverso discorso andrebbe fatto riguardo all'art. 47 della Carta di Nizza, alla quale sembra lecito far riferimento soltanto laddove si ricada nell'ambito delle competenze del diritto dell'Unione – ad esempio, si veda la controversia che ha originato la terza delle sentenze esaminate). Come era stato già enunciato nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, infatti, partendo dalla premessa che i giudici nazionali non sono avulsi dal contesto dell'interpretazione e applicazione del diritto euro-unitario ma ne sono piuttosto co-protagonisti, la Corte ha concluso che gli Stati sono tenuti a garantire l'indipendenza di questi loro organi proprio al fine di assicurare una “tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione” (come, appunto, recita l'art. 19 TUE; il diritto a una simile guarentigia, fra l'altro, viene da tempo qualificato

dalla Corte come “principio generale” dell’ordinamento dell’Unione derivato dagli artt. 6 e 13 della CEDU).

In particolare, e a conferma di quanto già sottolineato più sopra, nei tre casi presi in esame non hanno superato il *test* in questione: (a) l’attribuzione *all’autorità politica* (Ministro della Giustizia o Presidente della Repubblica) di ampi poteri discrezionali relativi alla proroga delle funzioni giudiziarie oltre l’età pensionabile introdotta con contestuale novella legislativa; (b) l’abbassamento repentino di tale età (che viene letto dalla Corte di Giustizia come una violazione del principio di inamovibilità dei giudici); (c) anche se sulla base di considerazioni più sfumate, siccome rese nella causa pregiudiziale rimettendo la valutazione definitiva al giudice *a quo*, un combinato di elementi coinvolgente l’assetto e (soprattutto) *la concreta genesi e il funzionamento del “nuovo” Consiglio Nazionale della Magistratura polacco* come riformato nel 2017 dal legislatore statale.

4. – Per parte sua, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha ripetutamente confermato che, qualora sia adita per violazione del diritto ad un giusto processo davanti un “*independent and impartial tribunal established by law*” di cui all’art. 6, par. 1 CEDU (nella misura, appunto, in cui tale lesione discenda da una mancanza di imparzialità o indipendenza del giudicante), essa si premunirà di indagare in primo luogo “*the manner of appointment of the body’s members, the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence*” (come si legge anche in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, cit., par. 144); ebbene, per quanto il giudice di Strasburgo sembri restio ad imporre agli Stati aderenti alla Convenzione uno specifico modello di organizzazione dei poteri dello Stato, in specie per quanto riguarda le garanzie di indipendenza e imparzialità di chi esercita la funzione giudiziaria (cfr. G. Raimondi, cit., 86), non si può tuttavia non notare che esso, come già accennato, è giunto caso per caso a conclusioni in larga parte sovrapponibili a quelle della Corte del Lussemburgo per quanto riguarda la maggioranza dei punti sopra elencati (con l’eccezione di (f) e (g), su cui non risultano pronunce apprezzabili). In particolare, è degno di nota come nella giurisprudenza del giudice della Convenzione emerga il costante riferimento alla necessità che gli ordinamenti nazionali assicurino non solamente una imparzialità “effettiva” dell’organo giurisdizionale quanto, in aggiunta, anche quella “*apparenza di imparzialità*” indispensabile a mantenere viva la “fiducia nei giudici” (la quale, insegna la Corte, sarebbe a sua volta un elemento essenziale per la tenuta di una società democratica; cfr. *Findlay c. Regno Unito*, 25 febbraio 1997, par. 73).

Dunque, a livello europeo, da una parte gli artt. 19, par. 1, comma 2 TUE e 47 della Carta di Nizza, dall’altra l’art. 6 CEDU, hanno costituito le basi per lo sviluppo di una giurisprudenza sovranazionale da cui è emerso (o meglio, è tuttora in emersione) un “modello europeo di indipendenza della magistratura” capace di condizionare, se non proprio di determinare (si pensi all’effetto, nell’ordinamento polacco, dei due giudizi *Commissione c. Polonia*), l’assetto degli ordinamenti giudiziari nazionali. Indipendenza che, è appena il caso di ripeterlo, si predica in primo luogo con riguardo ai poteri “politici” dello Stato.

La fisionomia dello stesso tuttavia non è da ricercarsi solamente nella giurisprudenza or ora ricordata quanto, e forse in primo luogo, in un lungo elenco di documenti internazionali, elaborati primariamente in seno al Consiglio d’Europa, che negli ultimi decenni si sono concentrati proprio su questo oggetto (sul tema cfr. già il saggio di L. Montanari, *L’indipendenza della magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?*, in R. Toniatti, M. Magrassi (a cura di), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri costituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Padova, 2011, 103-118).

L'interesse per la materia, che travalica i confini europei, sembra concretizzarsi soprattutto negli anni '80 (si vedano il *New Delhi Code of Minimum Standards of Judicial Independence* prodotto dalla *International Association of Judicial Independence and World Peace*, e il documento ONU *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, adottato dal VII Congresso ONU sulla prevenzione del crimine e sul trattamento dei delinquenti, tenutosi a Milano nel 1985), anche sulla scorta di disposizioni contenute nella stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 10, che fa riferimento ad un "*independent and impartial tribunal*" per la risoluzione delle controversie civili e penali) e nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (che all'art. 14, par. 1 fa anch'esso riferimento ad un "*independent and impartial tribunal established by law*"); negli anni seguenti, come detto, ad essa è stata ripetutamente dedicata attenzione da parte degli organi del Consiglio d'Europa (si vedano in particolare le due raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri nel 1994 e nel 2010: *Recommendation No. R (94)12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges*; *Recommendation CM/Rec/(2010)12*, cit.) e, in particolare, dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (cd. "Commissione di Venezia"; in particolare, si ricorda il *Report on the Independence of the Judicial Systems Part. I: the Independence of the Judges*, del 2010). Nella produzione documentale di queste istituzioni vengono univocamente confermati, *inter alia*, l'essenzialità dell'indipendenza della giurisdizione, il principio dell'imparzialità di chi la esercita, i requisiti che l'ordinamento giudiziario e processuale devono soddisfare al fine di assicurare il rispetto di questi due obiettivi, i caratteri garantistici di una buona giustizia disciplinare (per un'efficace sintesi, oltre il *Report* della Commissione di Venezia, cfr. *Universal Charter of the Judge*, adottata a Taipei nel 1999 dall'Unione Internazionale dei Magistrati e emendata nel 2017; *Mount Scopus International Standards of Judicial Independence*, approvati a Londra nel 2018 dalla *International Association of Judicial Independence and World Peace*). Le medesime fonti, inoltre, mostrano una costante inclinazione a suggerire che certi aspetti essenziali del governo dell'ordine giudiziario (ciò che Alessandro Pizzorusso chiamava l'"amministrazione della giurisdizione"; cfr. A. Pizzorusso, *Organi giudiziari*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 92-93) siano devoluti a quei "Consigli di Giustizia" di cui proprio il Consiglio Nazionale della Magistratura polacco coinvolto in almeno due delle vicende giudiziarie da cui prende le mosse questo scritto è (o, almeno, dovrebbe essere) un esemplare.

Con particolare riferimento a questi organi di garanzia, vale la pena di precisare:

a) che è raccomandata l'istituzione di tali Consigli al fine di attribuire alla loro competenza l'amministrazione del personale giudiziario (promozioni, assegnazioni, etc.); e che tuttavia, qualora si ritenga di non riservare ad essi tali decisioni, è pur sempre auspicabile che le stesse siano adottate *secondo criteri oggettivi* e prevedendo un *intervento* (anche se, appunto, non decisivo) *da parte di organi costituiti ad hoc* (*Report on the Independence of the Judicial Systems Part. I: the Independence of the Judges*, cit., punto 32);

b) che il "Consiglio di Giustizia" dovrebbe, preferibilmente: b1) essere composto *esclusivamente* o *in maggioranza* da giudici; b2) essere *eletto* da giudici; b3) essere *rappresentativo* del corpo dei giudici (*ibidem*);

c) che è raccomandata l'istituzione di un organo *ad hoc* per l'esercizio della giustizia disciplinare; esso, anche qualora non coincida col "Consiglio di Giustizia", dovrebbe pur sempre essere dotato di caratteristiche almeno in parte simili ad esso (*Report*, cit., punto 43).

Proprio quest'ultimo punto, che rievoca aspetti non secondari delle tre decisioni in commento (il contrasto tra il diritto dell'Unione e quello polacco, infatti, è stato rilevato anche in base al modo in cui il Consiglio Nazionale della Magistratura era stato riformato dal legislatore nazionale; e all'attribuzione di un aspetto sensibile del governo della stessa, la decisione sulla proroga delle carriere, ad autorità politiche), suscita alcune riflessioni anche con riguardo al caso italiano.

5. – Ora, è chiaro come la forma che il sistema giudiziario polacco stava (o meglio, *stant'è* che a ottobre è stata avviata dalla Commissione la causa C-791/19, in cui di nuovo si impugnano norme in materia di giustizia disciplinare) assumendo in seguito alle riforme contestate avanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea non corrisponde allo *standard* che si è cercato di tratteggiare, come è stato accertato *in primis* proprio dal giudice dell'Unione; l'osservatore italiano, peraltro, potrebbe trovare quasi banale l'elencazione dei principi ora riassunti, giacché essi sono radicati così profondamente nel nostro ordinamento da apparire scontati (a prova di ciò, si consultino le principali trattazioni sistematiche in materia di ordinamento giudiziario; su tutte, le più recenti: S. Bartole, *Il potere giudiziario*, Bologna, 2012; F. Dal Canto, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2018; N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019).

Se tuttavia si presta attenzione a un contenuto ricorrente in molti di essi, ossia l'idea che l'indipendenza del potere giudiziario implica la recisione dei suoi legami istituzionali con i poteri cd. "politici" (legislativo ed esecutivo), e soprattutto al modo in cui essa ha trovato attuazione in Italia, ossia precipuamente tramite l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, lo stato dell'arte sembra meno pacifico. Infatti, una volta ammesso che l'indipendenza dei giudicanti (e anche dei requirenti) italiani è indissolubilmente legata alla presenza del nostro "Consiglio di Giustizia" (già definito "pietra angolare" dell'ordinamento giudiziario dalla Corte Costituzionale: sent. 4/1986, par. 6), non si può non registrare come allo stesso tempo il medesimo sia sovente al centro di discussioni più o meno infuocate, condotte tanto fra gli esperti del settore che nel più ampio dibattito pubblico, politico e giornalistico. Esse, come si dirà, non possono però essere tenute separate dal discorso internazionale portato avanti sullo stesso argomento.

La necessità di interporre un "diaframma" tra potere politico (in particolare il Ministro della giustizia, nelle varie denominazioni da questo avute nel tempo) e apparati giurisdizionali è stata avvertita nella storia degli ordinamenti giudiziari italiani almeno sin dagli anni '80 del XIX secolo, portando all'istituzione di organi in varia misura antesignani dell'attuale CSM (cfr. su tutti G. Ferrari, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1988, 2-5); in questa prospettiva, la scelta di "blindare" l'indipendenza della magistratura proprio tramite la costituzionalizzazione del Consiglio Superiore (art. 104 e ss. Cost.; previsioni attuate, come noto, solo con l'entrata in vigore della l. 24 marzo 1958, n. 195, da allora modificata numerose volte) e l'attribuzione ad esso della delicatissima riserva di competenza scolpita nell'art. 105 della Carta fondamentale, quasi tale indipendenza si riducesse altrimenti a un *flatus vocis*, si può dunque considerare l'epilogo di un percorso pluridecennale che, per quanto accidentato, non fu mai completamente interrotto (un pur debolissimo CSM era previsto anche nel testo originario del r. d. 30 gennaio 1941, n. 12 – cd. ordinamento "Grandi", tuttora in parte vigente – agli artt. 213-216).

Ebbene, proprio nella primavera dell'anno passato la stampa ha reso nota (invero, come parte di un intreccio molto più vasto) la partecipazione di alcuni membri del CSM a discussioni e incontri riservati insieme a uomini politici, al supposto fine di determinare secondo logiche di appartenenza "correntizia" l'assegnazione di un importante incarico direttivo (*Nomine, così è montato lo «scandalo» al Csm*, in *www.ilsole24ore.com*, 5 giugno 2019). Ancora non risulta alcun accertamento giudiziario che certifichi eventuali responsabilità penali, ma il fatto in sé che tale decisione stesse maturando in un contesto come quello ricostruito dai giornali e dalle televisioni è ben lungi dall'essere commendevole. Nel clamore mediatico comprensibilmente suscitato dalla vicenda non ci si è però limitati a stigmatizzare il comportamento dei protagonisti, ma in esso hanno anzi trovato nuovo vigore alcune critiche (cfr. *infra*) al "disegno" dell'organo di governo autonomo della magistratura italiana, in buona parte (è qui il punto di nostro interesse) attinenti proprio a quelle sue caratteristiche che, paradossalmente, ne hanno fatto un "*export model*" (prendendo in prestito l'espressione

da S. Benvenuti, D. Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, in *German Law Journal*, 19, 2018, 1641 ss., che pure non gli risparmiando critiche) di livello quantomeno continentale. Non sarebbe peraltro corretto affermare che tali rilievi vengono mossi ora per la prima volta: essi appartengono, come detto, a un dibattito pubblico da anni impegnato a discutere di una “riforma del CSM” (la quale è stata oggetto, anche solo parzialmente, di più di una commissione ministeriale: da ultimo, si ricordi il lavoro di quella presieduta dall'ex Guardasigilli Luigi Scotti, che ha funzionato presso il Ministero della Giustizia fra il 2015 e il 2016).

Senza voler divagare sulla *vexatissima quaestio* delle cd. “separazione delle carriere” fra magistrati giudicanti e magistrati requirenti, che pure inciderebbe anche sulla fisionomia del Consiglio Superiore (a tal proposito, si ricordi che è tuttora pendente presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati una p. d. l. costituzionale, A. C. 14, che prefigura un vero e proprio “sdoppiamento” del CSM), ci si limita qui a individuare alcuni aspetti della medesima i quali, a detta di alcuni commentatori nonché, a giudicare dalla produzione documentale di organi parlamentari e governativi, di una parte consistente del mondo politico, costituirebbero “punti di debolezza” e non già “punti di forza” di questa colonna portante del “modello italiano di ordinamento giudiziario” (secondo la formula di A. Pizzorusso; cfr. *art. 108*, in *La Magistratura*, III, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Bologna-Roma, 1992, 12 ss.).

Facendo riferimento ad alcuni dei caratteri già individuati *supra*, è cosa nota che si è di recente messa nuovamente in discussione l'elettività diretta dei consiglieri “togati” del CSM (cfr. già l'art. 5 del d. d. l. costituzionale presentato nella XVI legislatura dal Governo Berlusconi III, A. C. 4275), espressamente prevista dall'art. 104, comma 3 Cost., proponendo di integrarla con un sorteggio successivo ad una prima fase elettorale: in questo senso andava la riforma proposta del Ministro della Giustizia, On. Le Bonafede, poi ritirata; e va tuttora, pur premettendo il sorteggio all'elezione, la p. d. l. A. C. 1919 (art. 1, comma 1, lett. n) ss.; per un'opinione pubblicata sulla stampa in favore di tali iniziative, cfr. L. Violante *Un'idea di sorteggio per il Csm: è in gioco la libertà*, in *www.ilfoglio.it*, 31 maggio 2019). Inoltre, pur senza arrivare di solito a mettere formalmente in discussione la prevalenza numerica degli esponenti dall'ordine giudiziario in seno al collegio (al momento risulta costituire un'eccezione solo il d. d. l. costituzionale Vitali, A. S. 284, che all'art. 2 comprime la componente togata a un terzo dei membri non di diritto in ognuno dei due CSM in esso previsti), si è in più occasioni proposto di ridurre la stessa alla mera presenza di un singolo membro di diritto (il Primo Presidente della Corte di Cassazione; ovvero, in un ipotetico consiglio “separato” per i magistrati requirenti, il Procuratore Generale presso la medesima Corte), mentre gli altri seggi dovrebbero essere ripartiti in egual misura fra essi e i “laici” (si badi, senza contare che comunque la presidenza rimarrebbe affidata al Capo dello Stato): in tal senso, cfr. A. C. 14, cit., artt. 3 e 5; e, due legislature fa, A. C. 4275, art. 5. Quest'ultimo inoltre sottraeva al CSM l'esercizio della giurisdizione disciplinare, ponendo fine ad uno storico cumulo di funzioni diverse (di natura sia amministrativa che giurisdizionale) in capo al medesimo organo di governo autonomo e segnando così un ritorno all'età pre-costituzionale – laddove, se a livello internazionale tale “ibridazione” dello stesso non è espressamente consigliata, sembra però essere suggerita come la soluzione più naturale (A. C. 4275, art. 7; di questo avviso fu pure la Commissione bicamerale cd. “D'Alema”, cfr. art. 125 del testo finale prodotto ma, come noto, mai votato dalle Camere).

Non si tratta certo di iniziative estemporanee e fini a sé stesse: esse piuttosto discendono dalla (a giudicare dalla recente cronaca, non del tutto infondata) constatazione di alcuni difetti che si sono palesati nel funzionamento concreto del Consiglio, originati da determinati aspetti della sua disciplina costituzionale e legislativa, o che comunque verrebbero esasperati dagli stessi. In generale si mette sotto accusa il cd. “correntismo”, espressione deteriorata dell'associazionismo giudiziario, che avrebbe degradato il governo della magistratura a brutale scontro tra fazioni

contrapposte (nel caso balzato agli onori delle cronache nel 2019, coinvolgenti anche esponenti politici interessati a “pilotare” dall’esterno alcune nomine grazie ai loro legami con figure di peso all’interno delle “correnti”) al fine di ottenere il controllo sostanziale delle delicate funzioni consiliari tramite la conquista da parte dei proprio affiliati, consiliatura dopo consiliatura, della maggioranza dei seggi in palio (da ultimo, N. Zanon, F. Biondi, *Chi abusa dell’autonomia rischia di perderla*, in *Forum Quad. Cost.*, 27 giugno 2019; G. Cerrina Feroni, *Riflessioni sul caso Csm (e dintorni) che tocca anche la Toscana*, in *corrierefiorentino.corriere.it*, 10 luglio 2019). Orbene, l’idea che sembra animare tentativi di riforma come quelli summenzionati, anche a leggerne le relazioni introduttive, sembra essere che ciò avverrebbe proprio a causa della trasformazione del CSM in un “piccolo parlamento” dei magistrati, mutazione che si imputerebbe *in primis* alla sua diretta elettività (art. 104, comma 3 Cost., già citato) nonché, simultaneamente, alla strutturale minoranza dei membri scelti dal parlamento “vero” (sempre art. 104, comma 3 Cost.) e al simultaneo accentramento in esso di poteri (anche oltre il già ricordato art. 105 della Carta; cfr. in particolare artt. 10 e 10-bis, l. 195/1958; per non dire dei poteri cd. “impliciti”, su cui, criticamente, S. Franzoni, *I giudici del Consiglio Superiore della Magistratura*, Torino, 2014, 18 ss.) che lo rendono il vero *dominus* della vita professionale di tutti gli appartenenti all’ordine giudiziario (sull’effetto negativo per l’indipendenza interna del magistrato della “correntizzazione” del CSM, cfr. da ultimo S. Benvenuti, D. Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, cit., 1655-1659).

Non è questa la sede per svolgere valutazioni analitiche sulla fondatezza di queste critiche e sull’opportunità delle soluzioni proposte, specie in relazione alla possibile devianza di alcune di esse rispetto al modello *standard* più sopra delineato; peraltro, come è stato giustamente ricordato anche recentissimamente (F. Dal Canto, *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in *Forum Quad. Cost.*, 16 luglio 2019), bisogna sottolineare che ogni riforma del CSM, pure auspicata, deve necessariamente fare i conti con una questione di carattere generale, la quale ne costituisce l’indefettibile presupposto: come già accennato, si tratta di scegliere se si vuole riconoscere nel Consiglio un organo “amministrativo”, secondo una concezione sicuramente più coerente con la *ratio* della sua originaria introduzione; oppure si vuole accettare (se non proprio abbracciare) l’evoluzione che esso ha avuto nella storia costituzionale repubblicana. Nel primo caso, tutto ciò che si chiede al Consiglio Superiore è di “sterilizzare” il rapporto fra poteri politici e potere giudiziario, e in particolare di scongiurare le “perniciose commistioni” (l’espressione è di Piero Calamandrei, in *Governo e Magistratura, Opere giuridiche*, II, Napoli, 1966, 202) del potere esecutivo con l’attività magistratuale. In questa prospettiva, è comprensibile che ogni sviluppo che lo conduca ad essere qualcosa di diverso da un collegio “tecnico”, possibilmente dedito al disbrigo di un’attività in larga parte vincolata, possa essere addirittura malvisto; da qui, lo scetticismo (se non l’aperta contrarietà) nei confronti di tutto ciò che al contrario contribuisce a trasformarlo in un organo, in qualche misura, rappresentativo di un ordine (appunto, elezione della maggioranza dei suoi membri da parte dei magistrati stessi e simultanea concentrazione in esso di tutti gli aspetti della “amministrazione della giurisdizione”), anche a prescindere dalle degenerazioni che ne possono oggettivamente discendere (s’intenda, il “correntismo”). Tuttavia, se si tiene in considerazione proprio la struttura dell’organo per come costituzionalmente delineata, si può concludere che è altrettanto legittimo vedere in esso, invece, proprio la sede in cui una pluralità di vedute relative all’amministrazione della giustizia, provenienti tanto da dentro (i membri “togati”) quanto da fuori (i membri “laici”, professori e avvocati) il corpo giudiziario, trovano modo di incontrarsi e concorrere alla concreta gestione del sistema-giustizia (gestione parziale, stanti comunque le competenze ministeriali *ex art.* 110 Cost.): da questo diverso punto di vista, differentemente da quanto detto poco sopra, è chiaro come siano perciò benvenute tutte quelle misure (*in primis* l’elezione della componente togata, preferibilmente con formula proporzionale) che garantiscono

a tale “pluralismo culturale” di esprimersi facendo del Consiglio un organo davvero “rappresentativo”, per alcuni studiosi addirittura espressivo di un proprio indirizzo politico “di settore” (F. Dal Canto, cit., 2-4; G. Silvestri, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2017, 22 ss.). Ciò non significa, ovviamente, che il Consiglio Superiore della Magistratura sia perfetto così com'è né tantomeno che è legittimo rimanere inerti di fronte a episodi inaccettabili come quelli venuti alla luce di recente; né, ancora, che la reazione non possa tradursi anche in interventi legislativi. Vuol dire però che ogni riforma dovrà fare i conti con questa alternativa di fondo per poter trovare una sua intima coerenza. Detto ciò, rimane fermo un fatto: che si voglia aderire a una visione o all'altra di ciò che il Consiglio è o deve essere, la ragione della sua esistenza continua a risiedere nella garanzia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, come d'altronde risulta da una facile interpretazione della Costituzione: peraltro, se fino a non troppi anni fa la Carta rimaneva l'esclusivo metro di legittimità di ogni “riforma del CSM” che venisse proposta (e in fondo, nel rispetto delle dovute procedure, essa stessa è un atto perlopiù modificabile da parte del legislatore italiano), oggi, come già detto in linea generale *supra* con riguardo all'indipendenza della magistratura, non si può invece prescindere dall'esistenza di un “tipo ideale di Consiglio di Giustizia” delineato in seno alla comunità internazionale – o quantomeno, alla comunità internazionale degli esperti di sistemi giudiziari – e dal valore che tale parametro, non da ultimo grazie all'opera di giudici come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, può oramai assumere anche per il legislatore nazionale.

6. – Tornado dunque alle tre pronunzie da cui ha preso le mosse questo scritto, va innanzitutto chiarito come nessuno degli elementi dello *standard* elaborato della Corte del Lussemburgo, che qui si è cercato di riassumere nel modo più analitico possibile, appaia apertamente contraddetto dalle riforme costituzionali e legislative in materia di giustizia di cui variamente si discute nel nostro Paese (unica eccezione, il d. d. l. Vitali); né sembrano potersi trarre conclusioni diverse con riferimento agli orientamenti espressi dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Invece, se si volge l'attenzione alla copiosa *soft law* in materia di indipendenza della magistratura prodotta a livello europeo e globale, almeno un elemento è apparso seriamente problematico: la rinuncia alla selezione dei membri “togati” del CSM per mezzo di un'elezione diretta da parte dei loro colleghi (proposta d'altronde infine ritirata dal suo stesso autore) si poneva infatti in palese contraddizione con quanto a più riprese suggerito in tutti i documenti di cui essa si compone.

Più del dettaglio delle misure proposte, però, colpisce lo spirito generale che anima molte di esse e, per dir così, la direzione in cui sembrano muoversi. In larga misura, infatti, più che a operare un rafforzamento delle garanzie di imparzialità e indipendenza dei giudici, il quale può (deve?) benissimo coniugarsi con una riforma del loro organo di governo autonomo, esse sembrano mirare all'obiettivo in sé di “devitalizzare” il Consiglio Superiore tramite una serie di operazioni (fra quelle già passate in rassegna: la riduzione del numero e della qualità delle sue funzioni; il sorteggio dei suoi membri; la perdita parziale della sua capacità di rappresentare il corpo giudiziario; addirittura, il suo “sdoppiamento” fra consiglio “dei giudicanti” e consiglio “dei requirenti”) che ne riducano studiatamente l'influenza sulla vita dei magistrati italiani e, più in generale, la presenza sulla scena pubblica. L'obiettivo, come già detto, in teoria può essere anche legittimo: sembra altrettanto legittimo, d'altronde, osservare come tale linea di condotta si ponga in oggettiva controtendenza rispetto all'indirizzo segnato dalla giurisprudenza “europea” in commento – la quale ha proprio l'obiettivo di tutelare la separazione fra “politica e giustizia”, e così preservare un fondamentale dello Stato di diritto in quei contesti in cui esso sembra essere entrato in crisi (come mette bene in luce l'*Introduzione* dei tre curatori a G. Pitruzzella, O.

Pollicino, M. Bassini (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, cit., XIII ss.). Volendosi porre nell'ottica del legislatore italiano, chi scrive osserva come il "decalogo" sull'indipendenza della magistratura elaborato dalla Corte di Giustizia, anche al di là della prospettiva di una riforma del CSM, si presti molto bene ad essere utilizzato come una sorta di linea guida "negativa", ossia come un indicatore di quelle caratteristiche che, qualora siano (come in effetti sono) già presenti nel nostro ordinamento giudiziario, debbono essere preservate: le modifiche apportate alla normativa interna non potranno dunque che contenersi dentro i confini segnati da questi "paletti" europei, pena l'apertura di un conflitto con l'Unione che pare ragionevolmente sconsigliabile. Non c'è bisogno di spiegare perché la stessa cosa sembra suggeribile, fatte le dovute distinzioni, con riguardo alla giurisprudenza della Corte EDU e alla nostra adesione alla "Grande Europa". Come accennato sopra, nella definizione di un modello di autonomia (funzionale all'indipendenza) della magistratura il costituzionalismo italiano ha riscosso successo ed è stato imitato all'estero: nel perfezionarne le eventuali storture non sarà dunque saggio discostarsi dai suoi caratteri fondamentali, specie se la conseguenza potrebbe essere, paradossalmente, l'esposizione del nostro Paese a sanzioni inflitte da organi internazionali.

Jacopo Mazzuri
Università degli Studi di Firenze
jacopo.mazzuri@unifi.it