

# Autonomia e indipendenza nelle Magistrature speciali

***Giovanni Pascuzzi***

*Corsi di Istituzioni di diritto pubblico (A-E; F-O; P-Z)*  
*INCONTRI DI DIRITTO PUBBLICO a.a.2024-2025*  
*Autonomia e indipendenza nelle Magistrature*

Lunedì 7 aprile 2025, ore 8.00-10.00  
Trento – Facoltà di Giurisprudenza





Corsi di Istituzioni di diritto pubblico (A-E; F-O; P-Z)  
**INCONTRI DI DIRITTO PUBBLICO a.a.2024-2025**  
*Autonomia e indipendenza nelle Magistrature*

**24 marzo 2025 (ore 8:00-10:00, Aula corso P-Z)**

***Reclutamento e carriera nella Magistratura ordinaria***

Presiede: **Matteo Cosulich** (Università di Trento)

Relatori: **Alberto Maria Benedetti** (Università di Genova)

**Luciano Spina** (Tribunale di Trento), **Giuseppina Passarelli** (Tribunale di Trento)

Discussant: **Simone Penasa** (Università di Trento)

**7 aprile 2025 (ore 8:00-10:00, Aula corso A-E)**

***Autonomia e indipendenza nelle Magistrature speciali***

Presiede: **Damiano Florenzano** (Università di Trento)

Relatori: **Ludovico Mazzaroli** (Università di Udine)

**Giovanni Pascuzzi** (Consiglio di Stato)

Discussant: **Flavio Guella** (Università di Trento)

**29 aprile 2025 (ore 8:00-10:00, Aula corso F-O)**

***Autonomia e interpretazione nell'esercizio della giurisdizione***

Presiede: **Fulvio Cortese** (Università di Trento)

Relatori: **Daniela Bifulco** (Corte di cassazione)

**Vito Velluzzi** (Univ. Cattolica del S. Cuore, Milano)

Discussant: **Maurizio Manzin** (Università di Trento)

**Federico Puppo** (Università di Trento)

Coordinamento scientifico:

Matteo Cosulich, Fulvio Cortese e Damiano Florenzano (Università di Trento)

[www.giovanpascuzzi.eu](http://www.giovanpascuzzi.eu)



**Stato di diritto: indipendenza**

**a. della/e magistratura/e**

**b. dei giudici**

**c. degli avvocati [*rinvio*]**

**Indipendenza della/e magistratura/e e dei giudici**

**Indipendenza**

**della giustizia amministrativa**

**e dei giudici amministrativi**



# I principi costituzionali

## Magistratura ordinaria

- (i) **Indipendenza dell'ordine giudiziario**
  - Cost. 104. La magistratura costituisce un **ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.**
- (ii) **Indipendenza del singolo giudice**
  - Cost. 101. I giudici sono soggetti **soltanto alla legge.**
  - Art. 111. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, **davanti a giudice terzo e imparziale**

## Magistratura amministrativa

- Art. 100. Il **Consiglio di Stato è organo (A) di consulenza giuridico-amministrativa e (B) di tutela della giustizia nell'amministrazione**
- La **Corte dei conti** esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato [137]. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.
- **La legge assicura l'indipendenza (A) dei due istituti e (B) dei loro componenti di fronte al Governo.**
- Art. 103 Il **Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.**
- La **Corte dei conti** ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.
- Cost. 108. **La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali**, del Pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

# Il Conseil d'Etat e un caso di cronaca

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/communiqué-declaration-du-conseil-supérieur-des-tribunaux-administratifs-et-des-cours-administratives-d-appel>

- L'11 febbraio sul sito del Consiglio di Stato francese [pdf] è apparso un comunicato avente il seguente contenuto:
  - «L'Alto Consiglio dei tribunali amministrativi e delle corti amministrative d'appello (CSTA) condanna fermamente le dichiarazioni e le pubblicazioni recentemente diffuse che mettono in discussione l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali amministrativi. Condanna con la massima fermezza gli insulti e le minacce diffuse, in particolare sui social network, e rivolte espressamente ai giudici amministrativi, al personale dei tribunali e agli avvocati».
- Il comunicato è stato redatto dopo che, a seguito dell'annullamento da parte del Tribunale amministrativo di Melun [pdf] di un ordine di espulsione dalla Francia di un influencer algerino, sui social si erano moltiplicati gli insulti a giudici e avvocati.
- Nel comunicato il CSTA ricorda solennemente l'importanza cruciale, in una democrazia, dello Stato di diritto e di una giustizia indipendente, responsabile di garantire l'applicazione della legge.



The screenshot shows the official website of the Conseil d'Etat. The header includes the logo and navigation links: "Qui sommes-nous ?", "Décisions de justice", "Avis consultatifs", "Publications & colloques", " Vos démarches", and a search icon. The main content area features the title "[Communiqué] Déclaration du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel" dated "11 FÉVRIER 2025". Below the title, there is a breadcrumb trail: "Accueil > Actualités > [Communiqué] Déclaration du Conseil supérieur d...". The main text of the press release is visible, starting with "Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel réuni le 11 février 2025 dénonce avec force les propos et publications récemment diffusés qui mettent en cause l'indépendance et l'impartialité des juridictions administratives." There are also social media sharing icons (Twitter, LinkedIn, Facebook) and a download button labeled "Télécharger le document" with a PDF icon. The page size is indicated as "PDF - 46 Ko".

# Le garanzie dell'indipendenza del giudice

CONSIGLIO D'EUROPA CONSIGLIO CONSULTIVO DEI GIUDICI EUROPEI

Magna carta dei giudici (2010)

- 5. Le decisioni sulla **selezione, la nomina e la carriera** debbono essere basate su criteri obiettivi determinati dall'organo di tutela dell'indipendenza.
- 6. I **procedimenti disciplinari** debbono essere trattati innanzi ad organo indipendente, con la possibilità di impugnazione innanzi ad un tribunale.
- 7. - Sulla base di consultazioni con la magistratura, lo Stato deve assicurare le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie all'adeguato funzionamento della giustizia. Il giudice deve beneficiare di **una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza.**
- 8. - La formazione iniziale e permanente è, per il giudice, un diritto ed un dovere. Essa deve essere organizzata sotto la supervisione della magistratura. **La formazione è un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario.**



# Le garanzie dell'indipendenza del giudice

CONSIGLIO D'EUROPA CONSIGLIO CONSULTIVO DEI GIUDICI EUROPEI

Magna carta dei giudici (2010)

- 9. - La magistratura deve essere coinvolta in tutte le decisioni che si riflettono sull'esercizio delle funzioni giudiziarie (**organizzazione** dei tribunali, procedure, altra legislazione).
- 10. - Nell'esercizio della giurisdizione, il giudice non può essere destinatario di alcun ordine o istruzione, **né sottoposto ad alcuna pressione di gerarchia** ed è tenuto esclusivamente al rispetto delle norme di diritto.
- 11. I giudici debbono assicurare la parità delle armi tra il pubblico ministero e la difesa. Uno statuto di indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto.
- 12. I giudici hanno **diritto di aderire ad associazioni di magistrati**, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società.



# Organo di autogoverno della magistratura amministrativa

- Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa è l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa.
- La composizione e le attribuzioni del Consiglio di Presidenza sono disciplinate dall'art. 7 e ss. legge 27 aprile 1982, n. 186.
- Il CdP delibera in tutte le materie attinenti allo stato giuridico dei magistrati amministrativi e sul conferimento degli incarichi, nonché in materia di organizzazione: approva il bilancio e il conto consuntivo della G.A.; formula proposte per l'adeguamento delle strutture e dei servizi; delibera in materia di piante organiche del personale di magistratura e formula direttive ai presidenti degli uffici giudiziari per l'organizzazione dell'attività giurisdizionale, con determinazione dei criteri e delle modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati.
- È composto:
  - dal Presidente del Consiglio di Stato, che lo presiede;
  - da quattro magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato;
  - da sei magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali;
  - da quattro componenti laici, eletti dalla Camera di deputati e dal Senato, scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o tra gli avvocati con venti anni di esercizio professionale;
  - da quattro magistrati, con funzioni di supplenti.

# Profili problematici dell'indipendenza del giudice nella giustizia amministrativa

- Indipendenza e compresenza in capo ad uno stesso organo, il Consiglio di Stato, di funzioni consultive e giurisdizionali
- Indipendenza e incarichi extragiudiziari (consultivi nei ministeri e simili)
- Indipendenza e nomina del Presidente del Consiglio di Stato
- Indipendenza e magistrati di nomina governativa (solo in Consiglio di Stato)



**A.** riserva al Governo della nomina di una quota dei Consiglieri di Stato (25% del totale: articolo 19, comma primo, n. 2, l. n. 186/1982)

- Corte cost. ritiene la norma citata compatibile con la Costituzione (Sent. 19 dicembre 1973, n. 177)
  - Possono essere nominati soggetti comunque in possesso di elevati doti di preparazione e competenza, tali da renderne indiscutibile l'idoneità all'elevato ufficio;
  - I Consiglieri di nomina governativa, una volta acquisito lo status di magistrati, ne condividono le garanzie di indipendenza e imparzialità con tutti gli altri magistrati dell'Istituto, recidendo definitivamente ogni legame con la loro precedente carriera o professione;
  - la regola dell'accesso alla magistratura mediante pubblico concorso, di cui al primo comma dell'articolo 106 Cost., non afferisce al nucleo delle garanzie di indipendenza del magistrato, ma mira soltanto ad assicurare l'idoneità dello stesso al servizio, ciò che può essere comunque garantito dal legislatore indipendentemente dal sistema di reclutamento
  - previsione di un necessario parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, organo di autogoverno della giurisdizione amministrativa, in ordine alle proposte di nomina formulate dal Governo, previa verifica del rispetto dei requisiti di idoneità che lo stesso Consiglio di presidenza è chiamato a definire e integrare

- *articolo 19, comma primo, n. 2, l. n. 186/1982) in ragione di un quarto, a professori universitari ordinari di materie giuridiche o ad avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o a dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche nonché a magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata. La nomina ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere del consiglio di presidenza espresso come al precedente n. 1), contenente valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere*



## B. La procedura di nomina del Presidente del Consiglio di Stato

- Art. 22 l. 186/1982
  - *Il presidente del Consiglio di Stato è nominato tra i magistrati che abbiano effettivamente esercitato per almeno cinque anni funzioni direttive, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio di presidenza.*
- La norma, di fatto, attribuisce al Governo la nomina del Presidente del Consiglio di Stato (il CPGA formula un parere)
- Dubbi di costituzionalità (art. 108, comma 2)
- Si è affermata una prassi applicativa: in caso di vacanza della carica l'esecutivo interpella il Consiglio di presidenza, il quale indica il nominativo del magistrato da designare (di regola coincidente con quello del Presidente di Sezione più anziano in ruolo fra quelli in servizio attivo), indicazione che viene poi semplicemente ratificata dal Consiglio dei ministri.
- Ma in un caso recente, il governo ha chiesto al Consiglio di presidenza l'indicazione di cinque nominativi anziché uno solo, in modo da riservarsi (come poi avvenuto) la scelta finale.

# C. Compresenza in capo al Consiglio di Stato, di funzioni consultive e giurisdizionali

- La funzione consultiva è un tratto caratterizzante del Consiglio di Stato (art. 100 Cost.)
- La funzione consultiva non determina una commistione tra potere giudiziario e potere esecutivo ma mira ad assicurare la qualità della regolazione ed è esercitata in modo oggettivo e in posizione di “terzietà”, nell’esclusivo perseguimento dell’interesse pubblico piuttosto che di interessi particolari
- Funzioni complementari
- Sezione atti normativi
- Evitare che lo stesso giudice si occupi dei medesimi affari in vesti diverse (problema organizzativo).



## D. Incarichi ministeriali o in altri enti pubblici dei giudici amministrativi (anche dei Tar).

- Certamente deteriore è la prassi che sia il singolo giudice a cercare l'incarico: forse sarebbe meglio che le richieste arrivassero al Presidente che poi designa sulla base delle competenze dei singoli.
- I giudici amministrativi hanno competenze specifiche in relazione all'amministrazione che sarebbe un peccato non mettere a frutto
- Regolamento su incarichi extragiudiziari



# Alcune considerazioni personali sulla funzione consultiva

- 1. Il Consiglio di Stato non dovrebbe limitarsi a fornire pareri su determinati atti del governo, ma dovrebbe dare fondo alle proprie risorse intellettuali per immaginare le riforme di sistema che appaiono sempre più necessarie per governare un mondo caratterizzato da una crescente complessità. Il CdS dovrebbe assumere un ruolo attivo nella individuazione delle riforme necessarie e dei relativi contenuti (bisogno sempre crescente, visto lo svuotamento delle funzioni dei partiti). Il CdS potrebbe fornire pareri sulle proposte di riforma costituzionale.



# Alcune considerazioni personali sulla funzione consultiva

- 2. Ci sono tanti Consiglieri di Stato che, per l'attività di collaborazione svolta a livelli altissimi, hanno maturato competenze e "saperi" di assoluto rilievo e importanza. Ma questi "saperi" nascono dall'esperienza del singolo e rimangono appannaggio unicamente dello stesso? Oppure si può pensare a qualche modalità per sistematizzare, rappresentare e trasmettere i "saperi" connessi all'attività di consulenza svolta dal Consigliere di Stato investito di incarichi? Non sarebbe utile che l'istituzione riflettesse sul "sapere" sul "saper fare" e sul "saper essere" del Consigliere che svolge attività di ausilio ai massimi livelli? Questo eviterebbe che un patrimonio sapienziale immenso resti in qualche modo una "conoscenza tacita" che, come tale, diventa più difficile da acquisire, trasmettere e far evolvere.

# Considerazioni sull'indipendenza del singolo giudice

- Indipendenza significa molte cose
  - Indipendenza della magistratura
  - Indipendenza del giudice
  - Obblighi dell'ordinamento per garantire l'indipendenza della magistratura e dei giudici.
  - Comportamenti che il singolo giudice deve adottare per tutelare la propria indipendenza



# Comportamenti che il singolo giudice deve adottare per tutelare la propria indipendenza

- «Un giudice a Berlino»
  - Di regola le persone vogliono un giudice che dia loro ragione non che si sforzi di essere imparziale...
- Le «pressioni»
  - Del governo (Cost., art. 100, comma 3: non mi sono capitate)
  - Indirette (es.: la foto sul giornale immediatamente prima dell'udienza che deve decidere il caso oggetto dell'articolo)
- La «solitudine» del giudice

Comportamenti che il singolo giudice deve adottare per tutelare la propria indipendenza

- Il giudice può:
  - Scrivere articoli su quotidiani? E articoli/libri di dottrina?
    - La CEDU ritiene che i magistrati, titolari della libertà di espressione, devono tuttavia esercitarla con ritegno, in particolare nelle occasioni in cui le esternazioni possano compromettere l'autorevolezza della magistratura e gettare ombre sull'imparzialità del potere giudiziario (cfr., ad esempio, Willie c. Liechtstentsein, 1999; OluJic c. Croazia, 2009; D. G. c. Italia, 2013).
  - Pubblicare post sui social?
    - CGPA. Delibera sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi (25 marzo 2021)
      - *«I magistrati amministrativi utilizzano i social media, quale forma della libertà di manifestazione del pensiero, nel rispetto dei canoni di comportamento da essi esigibili, anche nella vita privata, secondo i codici etici dei magistrati amministrativi e le vigenti norme disciplinari, al fine di salvaguardare il prestigio e l'imparzialità dei singoli magistrati e della giustizia amministrativa nel suo insieme e la fiducia di cui sia i singoli che l'Istituzione devono godere nell'opinione pubblica. I magistrati amministrativi fanno un uso dei social media ispirato a parametri di consapevolezza dei rischi e dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di tale forma di comunicazione, e di assunzione di responsabilità individuale per comportamenti e dichiarazioni divulgati con tali mezzi».*
- Io penso che sia giusto esprimere le proprie idee (senza faziosità, di principio). Giudicare è un'altra cosa (comunque decisione è collegiale).



# Come e quando si impara ad essere giudici amministrativi indipendenti?

- Chi forma, in Italia, i giudici amministrativi?
- Certo: sono laureati in giurisprudenza; quindi una parte della formazione avviene nelle Università.
- Ma la formazione post lauream è affidata esclusivamente ai privati.
  - Chi insegna in queste scuole?
  - Quali sono i contenuti formativi?
  - Quali le metodologie didattiche usate?
  - Quali i testi di studio?
- Io penso che «il pubblico» (Università in testa, ma anche Consiglio di Stato in quanto istituzione) dovrebbe avere un ruolo significativo nella formazione dei giudici amministrativi.



Ringrazio i professori (già colleghi)  
dell'Università di Trento  
per l'invito e l'occasione  
di parlare agli studenti