

Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica

di Mauro Volpi

Abstract: The independent government of judiciary: a complex and dynamic situation - The monographic section focuses on the structural and functional characteristics of judiciary's governing bodies. An important role is played by the Councils of Justice, among which those of south-western Europe are particularly significant. Their independence and powers are today criticized in "illiberal democracies". Even in the legal systems in which there aren't Councils of Justice (for ex. the Anglo-Saxon systems, the Nordic ones and Germany), some independent authorities have been established, that affect the judicial system and the appointment, promotion and disciplinary responsibility of judges. All this is determining a new and highly dynamic situation.

Keywords: judiciary; self-governing bodies; Councils of justice; independent authorities.

4851

1. Le ragioni della diffusione degli organi di governo della magistratura e la pluralità delle esperienze.

La sezione monografica ha per oggetto l'analisi dell'insieme degli organi e delle istituzioni che in vari ordinamenti, in larga prevalenza democratici, ma in alcuni caratterizzati da assetti semi-democratici e dal verificarsi di involuzioni autoritarie, esercitano funzioni di natura decisionale o consultiva sulle questioni attinenti alla carriera dei magistrati e/o alla organizzazione, al funzionamento e al finanziamento degli uffici giudiziari. Viene quindi condivisa una «*broad definition of judicial self-governance*» che ha il vantaggio di prendere in considerazione non solo i tradizionali Consigli di giustizia, ma anche altri organismi, come *Court Service*, *Court Administration*, *Judicial Appointment Body*¹.

La diffusione di organismi specifici di governo della magistratura è un fenomeno di grande ampiezza e in notevole espansione, che ha attirato in tempi recenti una maggiore attenzione da parte della dottrina². Soprattutto a partire dagli anni novanta del secolo scorso si è verificata, in conseguenza della crisi

¹ V. in tal senso D. Kosar', *Beyond Judicial Council: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, in *German Law Journal*, Special issue – *Judicial Self-Government in Europe*, vol. 19, no.07, 2018, 1586-1587.

² V. in particolare i contributi, relativi all'autogoverno della magistratura in dodici Paesi europei, nell'ambito delle due Corti europee e anche di tipo trasversale, pubblicati nel numero del *German Law Journal* citato nella nota precedente.

degli Stati comunisti europei e dei processi di democratizzazione a livello globale, una grande diffusione dei Consigli di giustizia che sono stati istituiti in circa i due terzi dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, ma si sono affermati anche in un contesto peculiare e contraddittorio come quello dell'America latina. Ma l'istituzione di organi e autorità amministrative indipendenti, che esercitano competenze relative all'organizzazione giudiziaria e alla carriera dei giudici si è verificata anche in contesti che non prevedevano veri e propri Consigli di giustizia, come quelli di origine anglosassone, in Germania e negli Stati del Nord Europa.

Alla base del fenomeno vi sono ragioni di principio e di natura politico-istituzionale. Viene in primo luogo in considerazione la necessità di salvaguardare il principio della indipendenza e dell'autonomia del potere giudiziario e dei singoli magistrati nei confronti dei poteri politici che, in assenza di organi e di procedure in materia di organizzazione giudiziaria e di carriera dei suoi componenti, correrebbe il rischio di essere una proclamazione astratta e non corrispondente alla realtà. Di qui l'affermarsi di organi, definiti nel linguaggio corrente di "autogoverno" oppure di "governo autonomo" della magistratura³ o ancora di "garanzia costituzionale", chiamati, al di là della qualificazione, ad assicurare l'effettività dei principi di indipendenza e di autonomia del corpo giudiziario e quindi la tutela dei diritti, esercitando competenze tradizionalmente spettanti al potere esecutivo e al Ministro della giustizia o quantomeno condizionandone l'esercizio. La conferma viene dal fatto che il riconoscimento di organi di tale natura ha caratterizzato la grande maggioranza degli Stati fuoriusciti da un'esperienza autoritaria in Europa e in America latina. La finalità di principio segnalata si è fatta valere, come si è già accennato, anche negli ordinamenti democratici che non hanno Consigli di giustizia, nei quali si sono affermati organismi, composti anche da giudici, in funzione propositiva e consultiva nei confronti delle autorità politiche che normalmente provvedono alla carriera dei magistrati e all'amministrazione degli uffici giudiziari.

Quanto alle ragioni politico-istituzionali, lo sviluppo negli ultimi decenni di organi di governo autonomo della magistratura è stato incentivato dall'evoluzione dei rapporti tra potere politico e potere giudiziario all'interno degli Stati democratici. Restano certo differenze rilevanti quanto al modello di magistratura adottato, che nei Paesi di *common law* è «professionale», in quanto fondato su giudici provenienti dalle professioni legali e da una investitura di tipo politico, in quelli di *civil law* è «burocratico», poiché costituito da magistrati che

³ La duplice qualificazione è stata utilizzata con particolare riferimento al Consiglio Superiore della Magistratura italiano, facendo valere per la prima la prevalenza della componente togata eletta da tutti i magistrati, per la seconda la presenza di membri esterni come il Presidente della Repubblica e i componenti laici eletti dal Parlamento. La definizione del Consiglio quale organo di autogoverno della magistratura, anche se ancora diffusa, non è stata accolta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 142 del 1973 che l'ha definito «come organo a composizione parzialmente rappresentativa», ma con membri esterni la cui funzione è quella «di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come corpo separato».

sono pubblici funzionari reclutati mediante concorso⁴. Ma al di là delle distinzioni si è manifestata la tendenza del potere giudiziario ad estendere i confini del suo intervento anche nei confronti del potere legislativo e di quello esecutivo, dando vita al fenomeno della «giudiziarizzazione della politica»⁵ Tale fenomeno è stato tanto più accentuato quanto più la politica è apparsa debole e in crisi o si è rivelata meno reattiva alle domande sociali e non in grado di far valere la propria responsabilità nei confronti dei cittadini⁶. Si è quindi potuto affermare che la magistratura ha assunto «un ruolo incisivo nella *governance* di molti paesi democratici»⁷, sempre che tale espressione venga distinta da quella di “Governo” in senso stretto quale organo di vertice del potere esecutivo, ma ricomprenda tutti i soggetti, pubblici e privati, che esercitano un’influenza su questioni di rilevanza pubblica e sociale. È innegabile, infatti, che la magistratura, pur non partecipando alla determinazione dell’indirizzo politico in materia di giustizia, di cui restano titolari il potere legislativo e quello esecutivo, acquisti una politicalità in senso lato che le consente di avere un’incidenza sulla politica giudiziaria di un Paese.

Tale evoluzione del rapporto tra poteri è derivata da varie cause: l’affermarsi di Costituzioni rigide che ridefiniscono il principio della soggezione dei giudici alla legge, liquidando l’antica qualificazione montesqueiana dei giudici quale «bocca della legge», e trasformandoli in soggetti che contribuiscono tramite l’esercizio della funzione giurisdizionale e l’interpretazione conforme e parzialmente creativa all’attuazione della Costituzione⁸; l’istituzione delle Corti sovranazionali, che nel caso della UE tende a configurare i giudici nazionali come giudici europei; la crescita professionale e culturale di una categoria più consapevole della importanza del suo ruolo, il che talvolta degenera nella ricerca del consenso mediatico e sociale.

In linea generale si può affermare che l’affermarsi di organi di governo autonomo della magistratura è stata più precoce nei Paesi nei quali la politica è stata più invasiva e ha tentato per lungo tempo di condizionare l’esercizio della funzione giurisdizionale (come in molti Stati dell’Europa continentale), mentre se ne è avvertita in tempi più recenti la necessità negli ordinamenti nei quali la politica ha manifestato una notevole dose di *self-restraint* anche nei confronti di

⁴ V. C. Guarnieri, P. Pedersoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 41-44.

⁵ Cfr. C.N. Tate, T. Wallinder (Eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995.

⁶ V. P. Rosanvallon, *La contre-démocratie La politique à l’âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, 231 ss.

⁷ Cfr. L. Violante, *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009, 10. Per un’analisi del ruolo crescente della magistratura nel contesto del costituzionalismo contemporaneo nazionale e sovranazionale v. i saggi contenuti in E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff, M. Stremler (Eds.), *Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, in *European Yearbook of Constitutional Law*, 2019.

⁸ V. più ampie considerazioni di A. Di Giovine, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. Sicardi (cur.), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, 31 ss.

giudici nominati da autorità politiche (quelli anglosassoni, in Germania e negli Stati nordici). In ogni caso in tutti gli ordinamenti si è manifestata, specie negli ultimi decenni, la tendenza alla istituzione di organismi di tutela titolari di competenze variabili e dei quali fanno parte i magistrati. La situazione che emerge dai contributi che seguono risulta fortemente dinamica e assoggettata a cambiamenti costituzionali, legislativi o convenzionali: l'evoluzione prevalente è quella della moltiplicazione di organismi indipendenti e titolari di funzioni significative sulla carriera dei giudici e sull'organizzazione giudiziaria, anche se in alcuni ordinamenti si verifica una reazione del potere politico che tende a controllare o ad esautorare gli organi di governo autonomo della magistratura.

2. I Consigli di giustizia: le Reti in Europa e America latina e la prefigurazione di un modello consiliare.

La struttura di gran lunga prevalente in Europa, ma anche in America latina, è rappresentata dai “Consigli di giustizia”, termine che, al di là della diversa denominazione concretamente adottata, è quello più comunemente utilizzato a livello sovranazionale⁹. Tale prevalenza non è casuale. Innanzitutto i primi esempi storici di organi consiliari, anche se composti esclusivamente da giudici delle Corti supreme e titolari di funzioni di tipo consultivo, si sono verificati in vari Paesi europei (Francia, Italia, Romania, Portogallo, Spagna) tra la fine dell'800 e gli inizi del '900. In secondo luogo i primi Consigli superiori della magistratura quali organi indipendenti e titolari di competenze decisionali sono stati previsti nel secondo dopoguerra nella Costituzione francese del 1946 e in quella italiana del 1948. Ciò induce a far parlare talvolta di un modello italo-francese di Consiglio. In realtà dopo il 1958 (anno dell'attuazione del CSM in Italia con la legge n. 195 e dell'entrata in vigore della vigente Costituzione francese che ha tra l'altro ridimensionato il ruolo del Consiglio) va preso atto che è stato soprattutto il CSM italiano ad assumere progressivamente «un grado di legittimità e di autorevolezza tale da essere considerato come uno standard di qualità della giustizia»¹⁰. Il riferimento all'esperienza italiana operato da vari ordinamenti europei ha fatto parlare di un «modello sud-europeo» di Consiglio, istituito nei Paesi dell'Europa meridionale, ma anche in Francia e in Belgio, caratterizzato da Consigli titolari delle competenze relative alla carriera dei magistrati, distinto da un «modello nord-europeo», proprio degli Stati nordici, costituito da organi che si occupano di amministrazione della giustizia e di gestione organizzativa e finanziaria delle Corti¹¹. La valenza della distinzione è discutibile. Intanto perché nei Paesi del Nord Europa, come si vedrà dopo, non si

⁹ Cfr. M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in questa *Rivista*, 2009, 948.

¹⁰ Cfr. D. Piana, A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, il Mulino, 2012, 277.

¹¹ Cfr. W. Woermans, *Councils for the Judiciary in Europe. Trends and Models*, in F. Fernández Segado (Ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, 2003, 2134 ss.

può parlare dell'esistenza di Consigli di giustizia, ma di autorità amministrative indipendenti, qualificabili piuttosto come *Court Administration*. In secondo luogo il modello sud-europeo di Consiglio si è diffuso ed è stato preso come riferimento anche in vari ordinamenti dell'Europa centro-orientale.

La necessità di coordinare le diverse esperienze e di farle valere nei confronti delle istituzioni internazionali e sovranazionali ha prodotto nel 2004 la nascita dell'*European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ) o *Réseau européen des Conseils de la Justice* (RECJ), Rete della quale fanno parte sia Consigli di giustizia sia istituzioni, come *Court Service* e *Court Administration*, comunque indipendenti dal potere esecutivo e da quello legislativo¹². Nel 2007 l'ENCJ è diventata una associazione internazionale dotata di personalità giuridica e dal 2009 si è dotata di un segretariato permanente con sede a Bruxelles. Attualmente la Rete è accreditata presso l'Unione Europea e ne fanno parte venti Stati membri della UE¹³ e ventidue istituzioni consiliari¹⁴; inoltre partecipano ai suoi lavori con lo statuto di «osservatori» i Consigli giudiziari di Inghilterra e Galles, Irlanda del Nord e Scozia.

Dai documenti della Rete e di altri organismi operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa emerge la preferenza per alcune caratteristiche essenziali dei Consigli di giustizia: la legittimazione costituzionale, la composizione mista con un'adequata presenza di una componente togata rappresentativa delle diverse componenti della magistratura e di una componente di solito designata dal Parlamento e in possesso di requisiti tecnici, la titolarità di competenze sulla carriera dei magistrati e sulla responsabilità disciplinare, ma anche relative al funzionamento degli uffici giudiziari, l'esercizio di funzioni consultive e normative¹⁵.

Naturalmente quelle segnalate sono linee di tendenza che non annullano le differenze importanti che esistono tra le diverse esperienze, di cui ci occuperemo più avanti. Intanto va rilevato che una differenziazione rilevante e trasversale riguarda l'equilibrio di genere nella composizione dei Consigli operanti nell'Unione europea¹⁶. Si tratta di una questione importante in considerazione del fatto che all'interno della magistratura giudicante degli Stati membri la componente femminile è andata progressivamente aumentando fino a rappresentare mediamente il 51% dei giudici. Ebbene, la media delle donne facenti parte dei Consigli è del 33% con l'individuazione di solo sette Paesi nei quali la presenza femminile supera il 40%, tra i quali spiccano la Danimarca (dove è del 72%) e la Finlandia (dove è del 50%). In ben sette casi la percentuale è

¹² Sulla formazione e sulle caratteristiche della Rete v. A. Canepa, *La progressiva "retificazione" dell'Unione europea: il caso del settore giustizia*, in questa *Rivista*, 2006, 1033 ss.

¹³ Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

¹⁴ Per la Grecia e l'Italia sono membri della Rete, oltre ai Consigli superiori della magistratura ordinaria, anche i Consigli della magistratura amministrativa.

¹⁵ V. M. Volpi, *L'indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d'Europa e della Rete europea dei Consigli di giustizia*, in questa *Rivista*, 2010, 1769-1771.

¹⁶ V. il contributo di Andrea Catani pubblicato in questo fascicolo.

inferiore al 25% (e tra questi rientrano il CSM e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa italiani). Inoltre sono pochi gli ordinamenti che hanno dato vita ad una normativa a tutela della parità di genere all'interno dei Consigli, come si è verificato, con diversa ampiezza, in Belgio, Danimarca, Francia, Spagna.

La seconda esperienza più significativa a livello internazionale di formazione di una Rete dei Consigli di giustizia è rappresentata dalla *Cumbre Judicial Iberoamericana*, che riunisce i Presidenti delle Corti supreme e i vertici dei Consigli di giustizia. La rete è nata nel 2004 dalla fusione di due organismi separati che in precedenza rappresentavano i Presidenti delle Corti supreme e i Consigli di giustizia e ad essa aderiscono venti Paesi latinoamericani e i Consigli di Spagna, Portogallo e Andorra. Il funzionamento della *Cumbre* è di particolare importanza nella prospettiva del coordinamento e dell'avvicinamento di esperienze che nel contesto latinoamericano sono presenti in quasi tutti i Paesi anche se con notevoli differenziazioni¹⁷. In effetti la giustizia in America latina ha oscillato tra due poli rappresentati l'uno dal predominio delle Corti supreme, ancora determinante nella composizione di molti Consigli di giustizia, l'altro dall'ingerenza della politica, che si riflette nella formazione di Consigli a composizione mista, con esiti differenziati quanto al loro livello di indipendenza e quasi sempre lontani dal garantire la rappresentatività dell'intera magistratura. Nell'intento di coordinare e di rendere più omogenee le diverse esperienze, la *Cumbre* ha approvato importanti documenti sullo statuto dei giudici, sui diritti degli utenti della giustizia, sul codice deontologico e ha dato vita alla Rete iberoamericana di informazione e documentazione giudiziaria e a quella delle Scuole giudiziarie.

3. I Consigli di giustizia negli Stati dell'Europa meridionale e in Francia.

La comparazione tra i Consigli di Francia, Grecia, Italia, Spagna e Portogallo¹⁸ è utile per il loro rilievo e al fine di rilevarne gli elementi di convergenza ma anche le significative differenze.

Alcuni sono ritenuti organi costituzionali. In particolare in Spagna è la legge organica n. 2 del 1979 sul Tribunale costituzionale a ricomprendere tra gli organi costituzionali che possono sollevare conflitti tra i poteri anche il *Consejo general del poder judicial*, mentre in Grecia e in Portogallo la tesi della natura costituzionale è sostenuta a livello dottrinale. In Italia la maggioranza della dottrina definisce il CSM come un organo di rilievo o di garanzia costituzionale, in quanto la sua stessa collocazione nell'art. 104 Cost. indica come la sua finalità precipua sia la salvaguardia della indipendenza e della autonomia del potere

¹⁷ Non esistono Consigli di giustizia in Cile, Nicaragua, Uruguay e Venezuela, dove il preesistente *Consejo de la Judicatura* è stato soppresso nella Costituzione del 1999. Sull'esperienza latinoamericana v. il contributo di Jacopo Paffarini pubblicato in questo fascicolo.

¹⁸ Sui quali v. nell'ordine i contributi di Laura Montanari, Giulia Aravantinou Leonidi, Giampaolo Ferri, Paola Costantini e Miriam Iacometti pubblicati in questo fascicolo.

giudiziario. Del tutto peculiare è la natura del *Conseil* in Francia, il quale è previsto dalla Costituzione, ma, ai sensi dell'art. 64 Cost., svolge una funzione ausiliaria in quanto assiste il Presidente della Repubblica che è «garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria».

La composizione dei Consigli è mista, con l'eccezione del tutto singolare rappresentata dalla Grecia, dove il Consiglio superiore della magistratura per la giustizia civile e penale, previsto dall'art. 90 Cost, insieme a quelli per la giustizia amministrativa e per la magistratura contabile, è composto solo da giudici e procuratori della Corte suprema che, a parte il Presidente e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, sono estratti a sorte, durano in carica per un anno (anche se il mandato è rinnovabile) e non esercitano il mandato a tempo pieno ma continuano ad esercitare la funzione giudiziaria.

In Italia e in Spagna vi è una prevalenza della componente togata, ma con una netta distinzione quanto alla sua derivazione. In Italia i togati, che costituiscono i due terzi della componente elettiva, sono eletti «da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie» (art. 104, c. 4, Cost.). In Spagna i dodici membri togati dopo la legge organica n. 6/1985, che ha modificato la l. o. n. 1/1980, sono eletti dalle *Cortes* a maggioranza qualificata, anche se dal 2001 su un numero triplo di candidature presentate dalle associazioni dei giudici o da un numero minimo di giudici indipendenti. Ciò ha determinato una forte politicizzazione e un funzionamento spartitorio del Consiglio, che si riflette nelle decisioni che è chiamato ad assumere, e anche la proroga della sua durata quinquennale derivante dalla difficoltà di trovare accordi tra i partiti anche in conseguenza del cambiamento di ruoli tra maggioranza e opposizione.

In Portogallo la composizione è tendenzialmente paritaria tra i nove laici, e gli otto togati, che sono il Presidente del Tribunale Supremo il quale presiede l'organo e sette giudici eletti dai propri pari con sistema proporzionale. Nei fatti la prevalenza di una componente o dell'altra dipende dalle due nomine attribuite al Capo dello Stato, che dal 1997 sono libere non essendo egli più tenuto come in precedenza a designare almeno un giudice.

Infine in Francia il CSM è caratterizzato dall'esistenza dal 1993 di due diverse «formazioni», una competente per i giudici, l'altra per i pubblici ministeri, le quali dopo la riforma costituzionale del 2008 vedono al proprio interno una prevalenza dei componenti non magistrati che sono otto, mentre i togati sono sette, di cui il Presidente membro di diritto (nelle due formazioni rispettivamente il Primo Presidente e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione) e sei magistrati elettivi (rispettivamente cinque giudici e un pubblico ministero e cinque pubblici ministeri e un giudice). Infine anche nella seduta plenaria del Consiglio, prima affermata nei fatti, poi istituzionalizzata dalla riforma del 2008, gli otto «laici» prevalgono sui tre giudici e i tre pubblici ministeri provenienti dalle due formazioni, ai quali va aggiunta la presidenza attribuita al Presidente della Corte di cassazione. La parità è garantita solo quando le due formazioni agiscono come consigli di disciplina in quanto in tal

caso ciascuna delle due comprende il giudice o il pubblico ministero appartenente all'altra formazione.

Quanto alla componente laica, questa è inesistente in Grecia. Negli altri ordinamenti è designata dal Parlamento (interamente in Italia e in Spagna, sette su nove in Portogallo) oppure da autorità monocratiche (due sono nominati dal Presidente della Repubblica in Portogallo e in Francia, dove altri quattro sono designati due ciascuno dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato). Solo in Italia e in Spagna i membri laici devono essere giuristi di elevata professionalità, mentre ciò non è richiesto in Portogallo, dove tuttavia la prassi vede l'elezione di persone qualificate e estranee alla sfera politica, e in Francia, dove degli otto laici, a parte un consigliere di Stato e un avvocato, altri sei nominati dalle autorità monocratiche sono «personalità qualificate» non appartenenti al Parlamento, all'ordine giudiziario e a quello amministrativo.

La presidenza dell'organo è affidata al Presidente della Corte Suprema in Grecia, Portogallo, Spagna e in Francia per la formazione competente per i giudici (mentre in quella competente per i pubblici ministeri spetta al Procuratore generale). Solo in Italia alla testa del CSM è collocato il Presidente della Repubblica, ma si tratta di una peculiarità felice, in quanto, come dimostrato dalla prassi largamente prevalente, è volta a garantire al contempo l'indipendenza della magistratura e l'equilibrio tra i poteri dello Stato. Ben diversa era la situazione in Francia e in Portogallo, dove in passato (rispettivamente fino alle revisioni costituzionali del 2008 e del 1982) la carica spettava al Presidente della Repubblica, poi escluso anche quale membro di diritto. Tuttavia in Francia rimane l'anomalia dell'attribuzione della funzione di garanzia della indipendenza della magistratura a un Presidente eletto dal popolo, che è organo di vertice del potere esecutivo e titolare dell'indirizzo politico, anomalia che si è proposto di eliminare, insieme all'affermazione esplicita della indipendenza del potere giudiziario da ogni altro potere, da parte di una Commissione di inchiesta istituita dall'Assemblea nazionale, che ha depositato la sua relazione il 2 settembre 2020.

I Consigli di quattro dei cinque ordinamenti esercitano funzioni attinenti alle nomine, alla carriera dei magistrati, alla responsabilità disciplinare, di tipo propositivo e consultivo. Anche qui l'eccezione è rappresentata dalla Grecia, dove l'esercizio della competenza disciplinare nei confronti dei magistrati delle Corti supreme è attribuito al Consiglio superiore disciplinare che è composto dal Presidente del Consiglio di Stato che lo presiede, da altri sei membri delle Corti supreme e da due professori ordinari di Giurisprudenza; invece il potere disciplinare nei confronti degli altri magistrati è esercitato da Consigli formati da magistrati ordinari designati per sorteggio. Negli altri quattro ordinamenti vi sono comunque differenze significative. Il Consiglio in teoria più "forte" sembra essere quello spagnolo, che è titolare di competenze importanti, quali la designazione di due membri del Tribunale costituzionale, la funzione ispettiva sugli uffici giudiziari e la direzione della *Escuela Judicial*. Anche il Consiglio portoghese svolge funzioni significative, comprendenti il servizio di ispezione sul

funzionamento dei tribunali di primo grado, rafforzate nel 2013 con l'attribuzione del potere di stabilire gli indirizzi per il funzionamento dei tribunali e di monitorare i risultati conseguiti. Notevoli sono le competenze attribuite al CSM italiano, direttamente dalla Costituzione o dalla legge istitutiva. L'unica ad essere venuta meno è quella relativa alla formazione dei magistrati trasferita alla Scuola superiore della magistratura, prevista nel d.lgs. 26 del 2006 e concretamente operante dal 2012, rispetto alla quale il Consiglio mantiene due competenze: la nomina di sette componenti (sei magistrati e un professore) sui dodici membri del Comitato direttivo (gli altri cinque sono nominati dal Ministro della giustizia), la fissazione delle linee programmatiche annuali. Le competenze del *Conseil* francese sono più limitate. Più significative sono quelle della formazione competente per i giudici, che propone le nomine dei magistrati più importanti, esprime un parere vincolante (*avis conforme*) per le altre e svolge il ruolo di consiglio di disciplina. Invece la formazione per i magistrati del *parquet* si limita a formulare un parere non vincolante (*avis simple*) sulle nomine e sulle sanzioni disciplinari di competenza del Ministro della giustizia. Limitate sono anche le funzioni attribuite alla riunione plenaria che riguardano la deontologia dei magistrati e le questioni relative al funzionamento della giustizia su richiesta del Ministro.

Non c'è da stupirsi se i Consigli summenzionati siano tutti oggetto di proposte di riforma, alcuni delle quali indicate nei contributi specifici che li riguardano. In particolare per quello greco sono state avanzate proposte come la durata quadriennale dei componenti, la loro elezione dai magistrati e la riduzione del carico di lavoro giudiziario, volte a renderlo più rappresentativo ed efficiente. Il problema che viene ampiamente lamentato nei confronti del Consiglio spagnolo è l'eccessiva politicizzazione derivante dalla elezione parlamentare dei componenti togati. Per il CSM italiano le questioni principali sono quelle del "correntismo", consistente nella degenerazione sindacal-corporativa delle associazioni della magistratura, e del manifestarsi di tendenze corporative e carrieristiche trasversali e volte a perseguire interessi particolari e personali anche mediante il contatto diretto con uomini politici o con gruppi di affari esterni alla magistratura. Ciò ha ispirato proposte di riforma volte o a cambiare radicalmente il modello costituzionale¹⁹ o a modificare a Costituzione invariata il sistema di elezione della componente togata, l'organizzazione interna del Consiglio e le regole per l'esercizio delle sue competenze²⁰. Di grande vivacità è il dibattito sulla riforma del CSM in Francia, che si è manifestato di recente attraverso diversi progetti di revisione costituzionale incentrati principalmente sul ruolo del Consiglio quale organo che sia chiamato a garantire l'indipendenza

¹⁹ V. in particolare il disegno di legge costituzionale del 7 aprile 2011 A.C. 4275 di modifica del titolo IV della parte II della Costituzione, presentato dal Presidente del Consiglio Berlusconi e dal Ministro della giustizia Alfano.

²⁰ V. il recente disegno di legge ordinaria del 28 settembre 2020 A.C. 2681 di riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura, presentato dal Ministro della giustizia Bonafede e dai Ministri Gualtieri, Guerini e Manfredi.

della magistratura e sull'equiparazione delle competenze relative ai magistrati *du siège* e *du parquet*²¹.

4. L'involuzione dei Consigli di giustizia nelle democrazie illiberali.

L'importanza dell'esistenza di Consigli di giustizia che godano di adeguate condizioni di autonomia dalla politica è confermata a contrario da quanto è avvenuto nelle «democrazie illiberali»²² costitutesi nel cuore d'Europa (Ungheria e Polonia), tra le quali può essere annoverata con tratti più marcatamente autoritari anche la Turchia dopo le misure repressive seguite al fallito colpo di stato del 15 luglio 2016 e l'approvazione definitiva della riforma costituzionale di tipo ultrapresidenziale con il referendum del 16 aprile 2017. Un elemento essenziale che accomuna le tendenze illiberali dei tre ordinamenti è rappresentato dalla compressione della garanzia dei diritti, alla quale sono funzionali il controllo sulla composizione della Corte costituzionale, e la riduzione della indipendenza della magistratura, anche mediante il ridimensionamento del ruolo dei Consigli di giustizia²³. Quest'ultimo aspetto è tanto più significativo in considerazione della loro introduzione nelle rispettive Costituzioni in tempi non recenti: nel 1961 in Turchia il Consiglio superiore dei giudici (diventato nel 1982 il Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori), nel 1989 in Polonia il Consiglio nazionale della magistratura e nello stesso anno in Ungheria il Consiglio giudiziario nazionale.

L'involuzione delle tre strutture consiliari ha seguito vie diverse ma convergenti. In Ungheria è stata prescelta una via indiretta. Infatti la Costituzione del 2012 ha mantenuto un generico riferimento agli «organi dell'autogoverno del potere giudiziario» (art. 25. c. 5) e non è stata intaccata la composizione del Consiglio, che in base a una legge organica del 2011 è interamente formato da giudici, di cui quattordici elettivi e il Presidente della *Kuria*, supremo organo giudiziario, quale membro di diritto che ne ha la presidenza. Tuttavia nel contempo la nuova Costituzione ha istituito un organo monocratico, il Presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura, che è un giudice eletto per nove anni dal Parlamento a maggioranza dei due terzi dei

²¹ Una proposta molto radicale è quella di abolire il Ministro della giustizia e di affidare la garanzia della sua indipendenza ad un Consiglio superiore della giustizia, composto da magistrati eletti da loro pari e in maggioranza da laici eletti dal Parlamento a maggioranza qualificata, tra i quali sarebbe scelto il Presidente, e titolare dei poteri di nomina di tutti i magistrati, di formulazione e gestione del bilancio della giustizia, di definizione della politica di formazione e disciplinare, cfr. D. Rousseau, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 180-183.

²² Sono stati definiti come tali gli ordinamenti nei quali, «malgrado si tengano le elezioni, non sono rispettate le garanzie di libertà e legalità delle istituzioni e della società»; cfr. S.N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, (1999), trad. it., Bologna, il Mulino, 2002, 139. Il termine è stato poi ampiamente utilizzato e propagandato come elemento caratterizzante dell'ordinamento ungherese dal Primo ministro Orbán.

²³ V. i contributi per l'Ungheria di Simone Penasa, per la Polonia di Mauro Mazza, per la Turchia di Giacomo Delledonne, pubblicati in questo fascicolo.

componenti su proposta del Presidente della Repubblica, al quale è attribuita la responsabilità dell'amministrazione centrale dei tribunali (art. 25, cc. 5 e 6, Cost.). In pratica nel procedimento complesso di nomina dei Presidenti dei tribunali il ruolo del Consiglio è stato ridotto alla formulazione di raccomandazioni non vincolanti, e, anche nell'ipotesi in cui possa esercitare un potere di veto se il candidato scelto dal Presidente dell'ufficio nazionale non ha ottenuto la maggioranza dei voti dei giudici componenti dell'ufficio, a questi è consentito di non effettuare la nomina e di procedere alla designazione di un Presidente *ad interim* che resta in carica per un anno senza limiti alla sua conferma. In pratica il ruolo del Consiglio nazionale della magistratura risulta svuotato di fatto, riducendosi a una funzione consultiva e di controllo nei confronti dell'organo monocratico, ulteriormente indebolita dal mancato esonero dei consiglieri dallo svolgimento di funzioni giudiziarie e dal fatto che il Consiglio dipende per la propria struttura amministrativa e finanziaria dal Presidente dell'ufficio nazionale.

In Polonia e in Turchia si è seguita una via più diretta, volta a modificare la composizione dell'organo consiliare e a imporre la derivazione dei suoi membri dal potere politico. In particolare in Polonia dal 2015, anno della conquista del potere da parte di Diritto e Giustizia, partito nazional-populista, sono state approvate varie leggi di controriforma dell'ordinamento giudiziario, che hanno politicizzato la composizione della Corte costituzionale, stravolto la Corte suprema con il pensionamento retroattivo dei suoi membri e con la sottoposizione dei giudici che la compongono a un procedimento disciplinare affidato ad autorità politiche e ad un procuratore straordinario designato dal Presidente della Repubblica, fino a provocare l'avvio nel 2017 della procedura di infrazione dell'art. 7 del TUE da parte della Commissione europea. Quanto al Consiglio nazionale della magistratura, tutti i ventuno componenti elettivi sono ormai designati dal Parlamento (compresi i quindici togati prima eletti dalle componenti della magistratura) e, oltre al Ministro della giustizia, ne fanno parte tre personalità (tra le quali il Presidente della Corte suprema e della Corte suprema amministrativa) nominate liberamente dal Presidente della Repubblica.

In Turchia, oltre alle misure repressive che dopo il fallito colpo di Stato hanno estromesso dalla magistratura circa la metà dei giudici e dei pubblici ministeri, la riforma costituzionale del 2017 ha stabilito che il Consiglio dei giudici e dei procuratori sia costituito da tredici membri di cui sei (tra i quali il Ministro della giustizia, che lo presiede, e il sottosegretario alla giustizia) sono nominati dal Presidente della Repubblica eletto dal popolo e capo dell'esecutivo e sette sono eletti dal Parlamento a maggioranza qualificata e quindi designati tutti o in larga parte dal partito al potere.

L'involuzione dell'organo consiliare in Polonia e in Turchia ha determinato due significative delibere dell'ENCJ, la cui Assemblea generale l'8 dicembre 2016 ha sospeso il Consiglio turco dal suo statuto di osservatore e il 1° giugno 2018 ha stigmatizzato la controriforma del Consiglio polacco e nel settembre dello stesso anni ha sospeso la Polonia dalla sua qualità di Stato

membro. In entrambi i casi la motivazione ha preso atto che i due Consigli non soddisfano più le condizioni di indipendenza dal potere esecutivo e da quello legislativo imposte dallo statuto della Rete.

5. Il ruolo di autorità politiche e di organi autonomi per la nomina dei giudici negli Stati anglosassoni.

Tra i quattro ordinamenti anglosassoni presi in considerazione (Inghilterra e Galles, Scozia, Canada, India)²⁴ vi sono, pur nel quadro dell'ancoraggio al sistema di *common law* di origine britannica, anche alcune differenze. Tra queste meritano di essere segnalate la natura mista del diritto scozzese, che risente parzialmente dell'influenza della sua matrice romanistica, il carattere federale dello Stato in Canada e in India, che dà vita a corti e tribunali di diverso livello territoriale, il ruolo determinante svolto in questi due ordinamenti dalla Corte suprema non solo come organo giudiziario di vertice, ma anche come giudice costituzionale (anche se si può riscontrare un'evoluzione in tale direzione della Corte suprema inglese istituita in seguito al *Constitutional Reform Act* del 2005).

Molto significative sono le convergenze relative all'assetto della magistratura e al sistema delle nomine. In primo luogo la magistratura è dotata di una grande autorevolezza che deriva dalla sua appartenenza ad una corporazione caratterizzata da un forte spirito di appartenenza ed è strettamente collegata al mondo dell'avvocatura nel quadro di un sistema professionale fondato sulla circolazione tra gli appartenenti alle professioni legali. In secondo luogo, anche laddove non viene proclamata apertamente l'esistenza di un potere giudiziario, l'indipendenza e l'autonomia dei giudici sono salvaguardate dal principio della inamovibilità, che, fin dall'*Act of Settlement* del 1701, ne consente il mantenimento in carica «*during Good behaviour*», e rende estremamente improbabili i casi di rimozione dalla carica prima della scadenza del mandato. In terzo luogo le nomine dei giudici sono compiute formalmente dalla più alta carica dello Stato (la Regina per i giudici di più alto livello in Inghilterra e Galles e in Scozia, il Governatore generale in Canada, il Presidente in India), ma nella sostanza derivano dal potere esecutivo. Tuttavia ciò non comporta una subordinazione né un condizionamento dei giudici, sia per la loro già rilevata autorevolezza personale, sia per il *self-restraint* della politica che non si ingerisce nell'attività giudiziaria e rispetta le decisioni giurisdizionali. Infine altro aspetto comune è l'inesistenza di veri e propri Consigli di giustizia. Tuttavia non mancano istituzioni indipendenti composte interamente da giudici. Tali sono il *Judges' Council of England and Wales*, istituito nel 1988 e il *Judicial Council for Scotland*, istituito nel 2007, i quali, oltre a dare linee guida per l'attività dei giudici e a promuovere i loro interessi professionali, esprimono pareri all'organo di vertice del potere giudiziario. In Canada va segnalata la costituzione nel 1971 del *Canadian Judicial Council*, presieduto dal *Chief Justice* e composto interamente

²⁴ V. i relativi contributi Andrea Marchetti – Rolando Tarchi, Alessandro Torre, Eleonora Ceccherini, Maria Sarah Bussi, pubblicati in questa fascicolo.

da magistrati, che esercita una funzione disciplinare nei confronti dei giudici federali, mentre nei confronti dei giudici provinciali esistono *Judicial Councils* territoriali, e dagli anni novanta ha adottato programmi e nel 2008 anche linee guida per la formazione dei giudici.

Tuttavia negli ultimi decenni si è verificato un parziale ridimensionamento del potere sostanziale esercitato dalle autorità politiche lungo due direttrici. La prima è consistita nella valorizzazione del ruolo dell'organo di vertice del potere giudiziario (il *Chief Justice* in Inghilterra e Galles, il *Lord President* in Scozia che in quanto *Justice General* presiede la *High Court of Justiciary*, il Presidente della Corte suprema in Canada e in India), con parziale riduzione di quello del Ministro della giustizia, funzione svolta in Inghilterra e Galles dal *Lord Chancellor*, e di una personalità come in Scozia il *Lord Advocate*, incaricata di partecipare sia al potere giudiziario (nella veste di *Public Prosecutor*) sia a quello esecutivo in funzione consultiva.

La seconda direttrice è rappresentata dalla costituzione di appositi organismi incaricati di concorrere alla nomina dei giudici. Si tratta di commissioni che hanno una composizione mista (giudici, rappresentanti delle professioni forensi, laici di nomina politica) che svolgono una funzione propositiva nei confronti dei titolari del potere di nomina attraverso un procedimento complesso e in Inghilterra e Galles con modalità diversificate. In ordine di tempo si costituiscono in Canada nel 1988 i *Judicial Advisory Committees*, operanti in ogni Provincia, che redigono una graduatoria dei candidati relativa alla rispettiva competenza territoriale, poi trasmessa al Ministro della giustizia che formula la proposta al *Cabinet* poi sottoposta al Governatore generale. Segue poi in Scozia nel 2002 la formazione del *Judicial Appointment Board*, poi modificato dal *Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008*, che svolge una funzione istruttoria e propone i nomi dei candidati alle cariche all'Esecutivo e al *Lord President*, poi sottoposta alla Corona per i componenti delle Alte Corti. Infine in Inghilterra e Galles viene istituita nel 2006 la *Judicial Appointemnt Commission*, successivamente riformata dallo *Statutory Instrument 2012/2192*, che solo per i giudici inferiori opera come plenum, mentre la selezione e la formulazione delle proposte al *Lord Chancellor* relative alle cariche superiori di vario livello è affidata a quattro diversi *panel*, ciascuno composto da cinque membri.

Solo in India non si rinviene l'esistenza di un organismo analogo. Tuttavia non è mancato il tentativo di dare vita con un emendamento costituzionale del 2014 ad una *National Judicial Appointment Commission*, composta da quattro membri di diritto (il *Chief Justice* chiamato a presiederla, i due giudici più anziani della Corte suprema e il Ministro della giustizia) e due personalità designate da un comitato misto, e incaricata di svolgere una funzione propositiva dei giudici di livello più elevato e in materia di trasferimenti. Ma nel 2016 la Corte suprema ne ha sancito l'illegittimità costituzionale in quanto non garantiva la presenza maggioritaria dei magistrati. Occorre tuttavia considerare il ruolo importante, attribuito alla procedura di consultazione da parte del

Presidente e dei componenti della Corte suprema per la nomina dei giudici di grado superiore, e dello stesso *Chief Justice*, del Governatore dello Stato e dei Presidenti delle Alte Corti statali per la nomina dei componenti di queste ultime. In conseguenza a tre diverse sentenze della Corte suprema, tra il 1982 e il 1998, è stata affermata nella procedura di consultazione l'esistenza di un sistema collegiale e la prevalenza del parere dei magistrati, e in particolare di quello del *Chief Justice*, sull'*advice* formulato dal Governo.

Un discorso parzialmente diverso va fatto per le caratteristiche del sistema giudiziario e le nomine dei giudici negli Stati Uniti d'America, che richiederebbe un'analisi e un approfondimento più ampi di quanto sia possibile in questa sede²⁵. Aspetti comuni con gli altri ordinamenti anglosassoni sono rappresentati dal forte spirito di appartenenza e di identità corporativa della magistratura e dalla sua provenienza dalle professioni legali (e in particolare dall'avvocatura) e dalle Università più prestigiose. Le nomine sono di natura più apertamente politica di quella che caratterizza gli altri ordinamenti anglosassoni. I procuratori federali sono nominati dal Presidente con il consenso del Senato, mentre quelli statali, di distretto e di contea sono eletti dai cittadini sulla base di un programma di amministrazione della giustizia penale che è oggetto dell'approvazione popolare. Ciò, insieme alla forte discrezionalità che hanno nell'esercizio dell'azione penale, li connota quali attori collegati alla politica e al mondo delle *lobbies*. La carica è a tempo determinato e una parte di loro diventano successivamente giudici o entrano direttamente in politica. I giudici federali, che sono un numero ridotto (seicentocinquantesette), vengono nominati dal Presidente, all'interno di liste predisposte dall'*Attorney General*. Si tratta di una nomina politica e partitica, come dimostra il fatto che la grandissima maggioranza dei nominati appartengono al partito del Presidente. Tuttavia su di essa hanno una certa influenza i pareri di giuristi autorevoli e dell'*American Bar Association*. Inoltre il richiesto consenso del Senato non è sempre scontato, anche per la prassi della *senatorial courtesy*, che dà particolare rilevanza al parere dei senatori dello Stato nel cui distretto il giudice presterà servizio. In sostanza anche i giudici federali costituiscono una corporazione fortemente legata a interessi professionali ed economici e a orientamenti politici. Tuttavia grazie alla loro autorevolezza personale e professionale godono di una relativa autonomia, che è rafforzata dal principio della inamovibilità, che non vale per i procuratori e per i giudici statali i quali hanno un incarico a tempo determinato e sono esposti alla non conferma nella carica.

Più variegata è la nomina dei giudici statali, per la quale esistono tre diverse procedure. Nella maggioranza degli Stati è prevista l'elezione popolare che politicizza fortemente la scelta. In circa un quinto degli Stati i giudici sono nominati dal Governatore o eletti dal Parlamento. Infine in circa un terzo degli Stati la procedura è complessa ed è stata applicata per la prima volta dal Missouri nel 1937 (per questo si parla di *Missouri Plan*). In una prima fase una

²⁵ V. utilmente V.S. Rizzo, *Magistratura e potere politico negli Stati Uniti*, in *Sistema politico e magistratura*, in *Dem. Dir.*, 2011, 3/4, 333 ss.

commissione di esperti nominati dal Governatore, ma di fatto scelti dalle associazioni degli avvocati, designa i candidati alla carica; successivamente il Governatore effettua la nomina; infine questa è sottoposta alla votazione popolare, il cui esito è di regola scontato in quanto non vi sono candidature alternative.

In definitiva negli Stati Uniti vi è una politicizzazione dei magistrati che non si riscontra negli ordinamenti anglosassoni presi in considerazione. Ma paradossalmente proprio la loro natura di attori politici, specie se titolari di cariche importanti, contribuisce ad aumentarne l'autorevolezza personale e l'autonomia professionale. A ciò si deve aggiungere che l'ipotesi della rimozione dalla carica sia dei magistrati federali, conseguente alla procedura di *impeachment*, sia di quelli statali, per i quali in alcuni Stati è previsto l'istituto del *recall* che ne comporta la revoca su iniziativa popolare, è stata utilizzata in rarissimi casi. Infine non va mai dimenticato il ruolo centrale nel funzionamento del sistema giudiziario svolto dalla Corte suprema sia in quanto giudice di ultima istanza, sia come difensore e interprete della Costituzione, rafforzato dalla durata in carica a vita dei suoi membri.

6. La pluralità di organi e commissioni su amministrazione della giustizia e status dei magistrati: Germania e Paesi nordici.

La Germania e i Paesi nordici presentano alcune caratteristiche comuni e vari elementi di differenziazione. Infatti tali ordinamenti condividono l'attribuzione al Governo e in particolare al Ministro della giustizia delle competenze fondamentali in materia di funzionamento del sistema giudiziario e di nomina dei magistrati. D'altro lato l'indipendenza dei giudici, derivante dal principio della separazione dei poteri, e il principio di inamovibilità sono sanciti a livello costituzionale. Nessuno degli ordinamenti in questione prevede l'esistenza di un Consiglio di giustizia incaricato di garantire l'indipendenza del potere giudiziario. Tuttavia nel tempo sono stati costituiti una pluralità di organismi di diversa natura e composizione che intervengono su vari aspetti dell'organizzazione giudiziaria e della vita professionale dei magistrati.

In Germania una differenza fondamentale rispetto agli Stati nordici deriva dalla natura federale dello Stato, nel quale la giustizia costituisce una competenza concorrente tra *Bund* e *Laender*. Ciò determina la formazione di commissioni per la nomina dei giudici e di organi interni alla magistratura a livello sia federale sia statale²⁶. La nomina dei giudici delle Corti supreme federali spetta al Ministro federale competente insieme ad una Commissione composta dai ministri dei *Laender* e da un pari numero di membri eletti dal *Bundestag*, che nella prassi sono di regola parlamentari e mai giudici. I giudici statali sono nominati dai Ministri della giustizia dei rispettivi *Laender*, ma questo può essere assistito da Commissioni per la selezione dei giudici, che attualmente esistono in

²⁶ V. il contributo di Elisa Bertolini pubblicato in questo fascicolo.

nove *Laender* su sedici e sono composte di solito anche da giudici designati dai loro colleghi e poi eletti dai rispettivi Parlamenti statali. Le Commissioni si pronunciano sulle proposte formulate dal Ministro, il quale è libero di decidere in materia anche in modo difforme. Tuttavia il ruolo determinante delle autorità ministeriali sia nella nomina dei giudici sia nella gestione amministrativa e finanziaria dei tribunali non pregiudica l'indipendenza dei giudici. Ciò è dovuto sia a previsioni costituzionali, come l'art. 97 GG per il quale i giudici sono indipendenti e soggetti soltanto alla legge e l'art. 98 GG che richiede per i giudici una disciplina speciale che li differenzi dagli altri funzionari pubblici, sia al *self-restraint* svolto dalla politica che non si ingerisce nell'esercizio della funzione giurisdizionale²⁷.

Vi sono poi presso i tribunali due organi, presieduti dal Presidente dell'ufficio e composti interamente da giudici a questo appartenenti, il primo dei quali (*Präsidien*) decide sull'organizzazione dell'ufficio e sulla ripartizione degli affari giudiziari tra i magistrati, mentre il secondo (*Präsidialräte*) esercita una funzione consultiva, di intensità variabile nei *Laender*, su promozioni e trasferimenti dei giudici. Infine è previsto un Tribunale federale per gli affari disciplinari (e analoghi organi nei *Laender*), composto dal Presidente della Corte federale di giustizia che lo presiede e da altri quattro magistrati, che, oltre ad esercitare la competenza in materia disciplinare, tutela i giudici nei confronti di atti di controllo gerarchico o che possano attentare alla loro indipendenza.

Un importante aspetto che accomuna gli Stati nordici (Danimarca, Finlandia Islanda, Norvegia, Svezia) è rappresentato dalla creazione, in tempi diversi (antesignana è stata la Svezia nel 1975, ultima la Finlandia nel 2019) e con varie denominazioni, di un'autorità indipendente dal potere esecutivo, qualificabile come *Court Administration*, la quale ha il compito di provvedere alla amministrazione e alla gestione finanziaria delle Corti, ma spesso si occupa anche della formazione dei magistrati ed esercita competenze propositive nei confronti del Governo o del Parlamento²⁸. La composizione è mista con prevalenza di membri togati (ma non in Svezia). La designazione dei componenti è molto varia: si va dall'ipotesi rappresentata dalla nomina per intero o in larga parte da parte di autorità non politiche (Danimarca, Svezia, Islanda) a quella in cui la competenza è affidata al Governo (per tutti i membri in Finlandia, per sette su nove in Norvegia, dove i due membri laici sono designati dal Parlamento).

Nel tempo sono state istituite altre autorità indipendenti che si occupano della nomina dei giudici e delle sanzioni disciplinari. I *Judicial Appointment Council*, o simili, sono previsti in tutti gli ordinamenti, ad eccezione di quello islandese; hanno una composizione mista con membri nominati per lo più dal Governo; esercitano una funzione propositiva nei confronti del Ministro della

²⁷ Un atteggiamento prudente è tenuto dalla politica anche nei confronti dei pubblici ministeri, i quali in quanto funzionari subordinati a Ministri federali e statali, non godono delle garanzie di indipendenza dei giudici. V. in particolare D. Schefold, *Potere giurisdizionale e posizione del giudice in Germania*, in S. Gambino (cur.), *La Magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, 251 ss.

²⁸ V. il contributo di Francesco Duranti pubblicato in questo fascicolo.

giustizia o del Governo, che sono le autorità decisionali, anche se di solito queste accettano la proposta avanzata. Vi sono poi organismi che adottano le sanzioni disciplinari, con l'eccezione della Finlandia, dove la competenza in materia spetta ai Presidenti dei tribunali, al Ministro della giustizia e all'*Ombudsman* parlamentare. I componenti sono per lo più giuristi provenienti da autorità non politiche (Danimarca e Islanda) o dal Governo (Norvegia e Svezia).

7. Conclusione.

Il governo autonomo della magistratura è in parte già in atto o costituisce in vari ordinamenti un orientamento da perseguire. La conferma viene dall'esistenza di Consigli di giustizia e, dove questi non vi sono, dalla costituzione di organi o di autorità amministrative, caratterizzati dalla presenza di magistrati, titolari di competenze consultive, ma talora anche decisionali, che comunque rappresentano un limite nei confronti dei poteri politici e incidono sul funzionamento degli uffici giudiziari e sulla vita professionale dei giudici. L'importanza in ordinamenti democratici dell'esistenza di organi di governo autonomo è avvalorata *a contrario* dalla involuzione in atto nelle democrazie illiberali, che tra le misure riduttive delle libertà e delle garanzie includono il ridimensionamento del ruolo dell'organo di governo autonomo o il rigido controllo sulla sua composizione da parte del Governo e della maggioranza parlamentare.

L'analisi comparativa permette di riscontrare tra le esperienze prese in esame aspetti comuni, ma anche significative differenze relative alla natura giuridica, al fondamento normativo, alla composizione, alle competenze, infine all'incidenza che l'attività di tali organi può avere sull'attuazione del principio di indipendenza e di autonomia della magistratura e sui rapporti tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato. Ciò richiede una rinnovata e costante attenzione da parte della dottrina alla quale può utilmente contribuire la riflessione avviata in questo numero della rivista grazie ai contributi qui pubblicati.

