

Peculiarità del sistema giudiziario greco nella tradizione dell'Europa meridionale: il peso del contesto costituzionale, politico ed economico sugli organi di autogoverno della magistratura.

di Giulia Aravantinou Leonidi

Abstract: The Greek jurisdiction is often neglected when it comes to studies on judicial administration; still, it is a very instructive one when it comes to highlighting the interplay between normative values, relations between the political and the judicial élite and related judicial governments arrangements.

This paper will retrace the lines of development of these three interconnected dimensions taking into account the legal framework, the composition, the functions and the role of the Greek judicial councils. The starting point is the incorporation in the then new democratic Constitution of 1975 of provisions relating to a body of judicial governance in which judges are represented. Going beyond a static picture, the paper aims at stressing the dynamic framework characterizing the Greek jurisdiction and how judicial governance reforms and debates underwent different phases in which the problematic relationship of the judicial élite with the components of a strong bipolar political system entered into play. Secondly, the paper aims at demonstrating how this in turn influenced the discourse on the normative groundings of possible reforms in judicial governance, and the differences and similarities in this respect with other Southern European countries. A specific focus will be in the end devoted to how the last ten years' political crisis, including the impact on the party system, and economic crisis affected the debate on judicial governance reforms and how they interact with existing normative and institutional traditions.

Keyword: Judicial councils; self-government; Greece

1. Introduzione.

Lo studio dell'amministrazione della giustizia in Grecia ha radici antiche ed ha da sempre richiamato l'attenzione dei giuristi. Attingendo a fonti antiche, principalmente storiche e poetiche, il dibattito accademico si è inizialmente sviluppato a partire dal significato contestuale di *themis*, *dike*, *nomos*, dove *nomos* (la legge) assurge a fondamento della democrazia¹. Sebbene la Grecia possa vantare un glorioso passato dal punto di vista dell'elaborazione dottrinaia relativa ai temi della giustizia, l'organizzazione e gli organi di autogoverno della

¹P. Brownlee, *The administration of justice in ancient Athens and in Plato's Laws-Some comparisons* in *Politics*, XII (1), Maggio 1977, pp. 116-120.

magistratura greca contemporanea sono stati spesso trascurati dagli studi di diritto comparato sull'argomento, perdendo forse l'occasione di trarre alcune preziose indicazioni offerte da questo ordinamento circa l'interazione tra i valori normativi, il rapporto tra l'élite politica e quella giudiziaria ed, infine, sull'autogoverno della magistratura. Questo contributo si propone di presentare lo sviluppo di queste tre dimensioni strettamente collegate tra loro. Il punto di partenza dell'analisi è la Costituzione democratica del 1975 e, in particolare, le disposizioni relative agli organi di autogoverno della magistratura che, nella prospettiva comparata, consentono alla Grecia di distinguersi per la peculiare architettura istituzionale accolta. Nel tentativo di superare una percezione statica, ci si propone di sottolineare gli elementi di dinamicità che hanno caratterizzato l'evoluzione della magistratura greca, evidenziando come sulle riforme della *governance* giudiziaria abbia inciso il problematico, e mai risolto, rapporto dell'élite giudiziaria con un sistema politico bipolare in crisi. Attenzione particolare sarà dedicata alla crisi economica e politica che ha colpito il Paese nell'ultimo decennio e a come questa abbia profondamente influenzato il dibattito sulle riforme della *governance* giudiziaria e le interazioni con le tradizioni normative e istituzionali esistenti.

2. La Costituzione del 1975 e il potere giudiziario.

L'evoluzione costituzionale delle istituzioni greche riflette il tortuoso percorso seguito dal Paese come Stato moderno.

L'ordinamento greco è organizzato secondo il principio della separazione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario). La sezione V della Costituzione si occupa dei principi e delle regole che si riferiscono al potere giudiziario². All'autorità giudiziaria è riconosciuta l'indipendenza personale e funzionale. Sulla base di quanto previsto dalla Costituzione alla magistratura è riconosciuta l'autorità di valutare non solo la legittimità dell'azione degli organi dello Stato, ma anche la costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Il controllo di costituzionalità in Grecia è di tipo diffuso e incidentale. Secondo la

² La sezione V della Parte terza della Costituzione del 1975 contiene le disposizioni relative al potere giudiziario (artt.87-92) e dunque all'organizzazione e competenze dei tribunali (artt.93-100A). Sull'organizzazione della giustizia in Grecia si vedano (in greco): κ. Mavrias, *Συνταγματικό δίκαιο*, Σάκκουλας Αντ. Ν., 2005; v. bakopoulos, *Περι Των Αναθεωρητέων Διαταξεων Του Συνταγματος Αναφορικώς προς το Συμβούλιόν της Επικρατείας και την Οργάνωσιν της Διοικητικής Δικαιοσύνης*. Library of AUEB. F. Vegleris, *La Constitution, la loi et les tribunaux en Grèce*, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1967, p. 437-477. f. vegleris, *Χαρακτηριστικά του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τμητικός του ΣτΕ, I*, Αντ. Σάκκουλας, 1979, p.13-43 (17). i. ierapetritis, *Το Σύνταγμα και ο δικαστής: Μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 343/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο»*, in Νομικό Βήμα 4, 2005 pp.443e ss. i. ierapetritis, *Ισορροπία εξουσιών και δικαστικός παρεμβατισμός: Συγκριτικές σκέψεις στη λειτουργία του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας και του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠ*, in Τμητικός Τόμος για τα 75 χρόνια του Συμβουλίου Επικρατείας, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004. I. kasimatis, *Μελέτες. IV, Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας 1973-1999*, Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2000 τόμος IV/7. e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-EL-it.do.

tradizione costituzionale greca tutti gli organi giudiziari (anche i tribunali di primo grado) sono investiti dell'autorità di operare il controllo di legittimità costituzionale delle leggi. Tale tradizione è stata percepita da sempre come un baluardo del costituzionalismo e dello Stato di diritto, nonché una garanzia istituzionale della democrazia.

La Costituzione del 1975 prevede la giurisdizione civile, penale e amministrativa. La Corte suprema della giustizia civile e penale è la Corte di cassazione, mentre la Corte suprema della giustizia amministrativa è il Consiglio di Stato³.

In Grecia il potere giudiziario è, pertanto, sulla base delle disposizioni costituzionali istituzionalmente separato e indipendente. Una vasta e consolidata letteratura ritiene il principio di indipendenza della magistratura quale l'elemento imprescindibile dei sistemi giuridici. È il più importante pilastro di una società democratica, poiché la separazione della magistratura dai poteri legislativo ed esecutivo, garantisce lo Stato di diritto e la protezione degli individui e dei loro diritti. In Grecia, sebbene la Costituzione stabilisca chiaramente l'indipendenza della magistratura all'art. 87 par. 1, secondo il quale "la giustizia sarà amministrata da tribunali composti da giudici regolari che godranno di indipendenza funzionale e personale", i tribunali hanno sempre mostrato un certo interesse per le apprensioni del potere politico, inaugurando in alcuni momenti della vita del Paese delle fasi di preoccupante coinvolgimento dei giudici nella politica. Le riforme del sistema giudiziario ed in particolare i tentativi di rafforzamento degli organi di autogoverno della magistratura, in anni anche recenti, devono, pertanto, essere ricondotti nell'ambito dell'acclarata necessità di ridefinire la separazione dei poteri all'interno dell'ordinamento, onde prevenire il verificarsi di tali pericolose commistioni.

L'indipendenza funzionale, richiamata in Costituzione, si riferisce alla prevenzione da qualsiasi interferenza del potere esecutivo o legislativo nell'attività della magistratura e si esprime attraverso l'obbligo dei giudici di controllare la legittimità degli atti amministrativi e la costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge⁴. In secondo luogo, l'indipendenza personale della magistratura, anch'essa richiamata in Costituzione, prescrive che il giudice sia libero da ogni influenza proveniente dal ramo esecutivo. Sotto questo aspetto, rileva il principio dell'autogoverno della magistratura e la limitazione del Ministero della Giustizia al solo coordinamento delle questioni organizzative e infrastrutturali, nonché il necessario supporto finanziario e amministrativo. Le principali garanzie di indipendenza giudiziaria sono costituzionalmente stabilite e comprendono garanzie rispetto alla nomina e alla rimozione dei giudici. Ciò significa che un giudice non può essere rimosso dal suo incarico per ragioni

³ Sebbene il controllo di legittimità costituzionale sia formalmente diffuso, il Consiglio di Stato ha tradizionalmente svolto il ruolo di una corte quasi-costituzionale, intendendo con tale espressione sottolineare l'esercizio virtualmente accentrato del sindacato di costituzionalità.

⁴ K. Mavrias, *Συνταγματικό δίκαιο*, Sakkoulas., 2005 (trad. it: *Manuale di diritto costituzionale*), pp.746 e ss.

diverse da quelle previste dalla Costituzione e secondo le garanzie procedurali ivi stabilite. Ai sensi dell'articolo 88 comma 4 della Costituzione, i funzionari giudiziari possono essere rimossi dalla carica solo in virtù di una sentenza pienamente motivata, a seguito di una condanna penale o di una grave violazione disciplinare o malattia o invalidità o incompetenza professionale, confermata come previsto dalla legge

Un'ulteriore garanzia di indipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo è rappresentata dalle previsioni dell'articolo 89 della Costituzione secondo il quale ai funzionari giudiziari è vietata la partecipazione alle attività dell'esecutivo, ed è vietata anche l'attribuzione di qualsivoglia incarico di carattere amministrativo. I giudici sono altresì esclusi dallo svolgimento di qualsiasi incarico retribuito o dall'esercizio di qualsivoglia professione. In deroga alle disposizioni di legge possono essere eletti giudici i membri dell'Accademia o i professori universitari e possono partecipare a commissioni di natura disciplinare, di revisione o giudiziaria e a commissioni dedicate alla redazione degli atti normativi.

La carriera dei giudici costituisce l'ambito in cui gli organi di autogoverno della magistratura rivestono il ruolo più importante. L'articolo 90 della Costituzione prevede che le promozioni, i trasferimenti, i distaccamenti e i trasferimenti siano decisi dal Consiglio superiore della magistratura. Il ministro della Giustizia o il membro della magistratura interessato, se non concordano con una decisione del Consiglio superiore della magistratura, hanno diritto di presentare ricorso alla rispettiva Corte suprema, il cui giudizio è definitivo e vincolante. Coerentemente con il principio di autogoverno della magistratura, l'articolo 91 della Costituzione affida la valutazione della responsabilità disciplinare dei giudici agli organi giudiziari. L'azione disciplinare può essere avviata dal Ministro della giustizia e da alcuni funzionari giudiziari di alto rango per comportamenti illeciti, contrari agli obblighi e ai doveri dei giudici, compreso il ritardo nell'esecuzione dei provvedimenti e la violazione dell'obbligo alla riservatezza.

L'autorità in materia disciplinare è esercitata dal Consiglio supremo disciplinare che è composto dal presidente di una delle tre Corti supreme, quattro vicepresidenti o membri delle stesse corti e due professori universitari della facoltà di giurisprudenza. Le cause disciplinari a carico di tutti gli altri giudici sono trattate, in primo e secondo grado, da Consigli composti da giudici ordinari estratti a sorte.

3. I Consigli superiori della magistratura in Grecia: un modello peculiare nel contesto dell'Europa meridionale?

Sebbene ampiamente considerati come elementi utili a garantire sia l'indipendenza che la responsabilità dei magistrati, i consigli giudiziari sono stati oggetto di scarse indagini da parte degli studiosi, soprattutto in Grecia.

All'interno dei Consigli giudiziari esistenti in Europa, viene spesso fatta una distinzione tra il modello dell'Europa meridionale, in cui l'organo è costituzionalmente garantito e svolge funzioni primarie nel salvaguardare l'indipendenza giudiziaria e il modello nordeuropeo, in cui i Consigli hanno poteri di vasta portata in ambito amministrativo e di gestione dei tribunali e, oltre a ciò, svolgono un ruolo importante nella definizione e nel controllo del bilancio dei tribunali. Gli elementi tratti da entrambi i modelli hanno plasmato il modello europeo di consiglio giudiziario come stabilito nei rapporti prodotti dalla Rete europea dei Consigli giudiziari (ENCJ).

L'affermazione dei Consigli giudiziari è profondamente radicata nell'ordinamento giuridico in cui operano. È, quindi, profondamente legata ad uno specifico contesto storico, culturale e sociale, pur condividendo sfide comuni e principi generali con gli altri Consigli giudiziari⁵. Come è stato sottolineato dalla dottrina, la creazione dei Consigli giudiziari nell'Europa meridionale aveva lo scopo di garantire l'indipendenza giudiziaria dopo la fine delle esperienze di governo autoritario. A questo scopo, la riforma giudiziaria è diventata un obiettivo fondamentale dei riformatori nel tentativo di consolidare la democrazia e di agevolare la transizione. Così la maggior parte dei Paesi appartenenti a quest'area geografica hanno sancito nelle loro Costituzioni disposizioni specifiche per l'istituzione dei consigli giudiziari. In questo contesto la Grecia si afferma per la peculiare previsione espressa in Costituzione di una pluralità di consigli giudiziari corrispondenti al numero delle supreme magistrature dello Stato. Questi riflettono pienamente la tradizione giuridica del Paese e il modello di organizzazione del potere giudiziario ivi accolto.

4. Il caso greco.

In Grecia i consigli giudiziari sono a tutti gli effetti organi costituzionali. La Costituzione del 1975 indica solo l'istituzione e le funzioni principali di tali organi di autogoverno, senza elencarne la precisa composizione o le ulteriori

⁵ Per una panoramica sulla storia della Grecia contemporanea si rinvia a: r. Clogg, *Storia della Grecia moderna*, Bompiani, 1998. k. Arseni, *Nelle carceri dei colonnelli*, Editori Riuniti, 1970, m. Cervi, *Dove va la Grecia? Dal colpo di stato al referendum*, Mursia, 1968, a. De jaco, *Colonnelli e resistenza in Grecia*, Editori Riuniti, 1970, c. Papoutsis, *Il grande sì. Il caso Kostas Georgakis*, Erga, 2000, b. Mathiopoulos, *Il colpo dei colonnelli. Il 21 aprile ad Atene*, Mondadori, 1968, A. Papandreou, *Il capitalismo paternalistico*, isedi, 1972, a. Solaro, g. Vadis, (a cura di), *I processi di Atene*, Editori Riuniti, 1973, a. Solaro, *Storia del Partito comunista greco*, N. Teti, 1973, r. Clogg, *Parties and Elections in Greece. The Search for Legitimacy*, C. Hurst & Co., 1987, g. Sapelli, *L'Europa del sud dopo il 1945*, Rubettino, 1996, j. S. Koliopoulos, t. M. Veremis, *Modern Greece. A History since 1821*, Wiley-Blackwell, 2010. K. Featherstone, d.k. katsoudas, *Political Change in Greece. Before and after the Colonels*, St. Martin's Press, 1987. m. Blinkhorn, thanos m. Veremis, (a cura di), *Modern Greece: Nationalism & Nationality*, sage-Eliaemep, 1990. N. Svoronos, *Storia della Grecia moderna*, Editori Riuniti, 1973. C. Tsoucalas, *The Greek Tragedy*, Penguin, 1969.

funzioni, queste ultime sono affidate alla determinazione della legge. Mentre in altri Paesi dell'Europa meridionale l'autogoverno della magistratura è amministrato da un solo organo in Italia, in Francia e in Spagna), in Grecia l'autogoverno è amministrato da tre consigli giudiziari plasmati secondo le linee dell'organizzazione del potere giudiziario. Vediamone nel dettaglio le caratteristiche principali.

4.1 Il Consiglio superiore della magistratura per la giustizia civile e penale.

Il Consiglio superiore della magistratura per la giustizia civile e penale (Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο Πολιτικής και Ποινικής Δικαιοσύνης) è stato istituito per la prima volta ai sensi della legge 3437/1909, con le stesse competenze dell'odierno Consiglio giudiziario. Il fondamento costituzionale dell'organo si rinviene all'articolo 90, comma 1: "Le promozioni, i conferimenti di incarichi, i trasferimenti, i distaccamenti e i trasferimenti ad altro ramo dei magistrati saranno effettuati con decreto presidenziale, emanato previa decisione del Consiglio superiore della magistratura". Lo status del Consiglio è regolato dal Codice dell'organizzazione dei tribunali e dello status dei funzionari giudiziari (legge 1756/1988)⁶. Il Consiglio è composto da giudici e pubblici ministeri della rispettiva Corte Suprema che vengono estratti a sorte dal Plenum della Corte Suprema. Il Consiglio è composto da due sotto consigli, rispettivamente con undici e quindici membri. I membri della rispettiva Corte suprema e i procuratori aggiunti sono promossi dal Consiglio giudiziario supremo, composto da 15 membri. Altri funzionari giudiziari sono promossi da un consiglio ristretto composto da 11 membri (legge 1756/1988, articolo 78). La durata del mandato è fissata in un anno ed è rinnovabile. I membri del Consiglio non rivestono un incarico a tempo pieno. Ai sensi della Costituzione greca (articolo 90, comma 1), "Questo consiglio è composto dal Presidente della rispettiva Corte suprema e dai membri della stessa corte scelti a sorte tra coloro che vi hanno prestato servizio per almeno due anni, come previsto dalla legge. Al Consiglio superiore della magistratura per la giustizia civile e penale partecipano il Procuratore della Corte suprema civile e penale, nonché due sostituti procuratori della Corte suprema civile e penale, estratti a sorte tra coloro che hanno prestato servizio per almeno due anni presso la Procura della Repubblica della Corte suprema civile e penale, come previsto dalla legge. Al Consiglio supremo della magistratura partecipano anche, senza diritto di voto, due magistrati della branca interessata dai cambiamenti di stato di servizio, che devono essere almeno del grado di giudice d'appello o equivalente, e sono scelti

⁶ Il Codice, *Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργών*, è stato redatto dalla Commissione speciale per la redazione degli atti normativi, Ειδική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, e approvato il 16/09/1988. È entrato in vigore il 24/02/1988. Il testo completo in lingua greca è rinvenibile al seguente indirizzo: www.ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2019/10/Κώδικας-Οργανισμού-Δικαστηρίων.pdf

secondo il metodo del sorteggio, come previsto dalla legge”. Inoltre, in base al comma 2 del medesimo articolo “Nel caso di sentenze riguardanti promozioni alle cariche di consiglieri di Stato, giudici della Suprema Corte Civile e Penale, sostituti procuratori della Suprema Corte Civile e Penale, consiglieri della Corte dei Conti, presidenti delle corti d'appello e procuratori d'appello, oltre che per quanto riguarda la selezione dei membri delle commissioni generali dei tribunali amministrativi e della Corte dei Conti, il consiglio di cui al comma 1 è integrato da membri aggiuntivi, come previsto dalla legge. Per il resto, anche in questo caso si applicano le disposizioni del comma 1”. Il presidente della Corte suprema presiede entrambi i rami del Consiglio superiore della magistratura. Ai sensi della Costituzione greca (articolo 90, comma 1), il Consiglio superiore della magistratura adotta decisioni su "promozioni, assegnazioni di incarichi, trasferimenti, distaccamenti e trasferimenti ad un altro ramo di magistrati che saranno effettuati con decreto presidenziale".

Ai sensi della legge 1756/1988, i giudici della Corte suprema e i sostituti procuratori vengono estratti a sorte per ricoprire la carica di ispettori giudiziari per un anno. È previsto anche una commissione di ispezione distinta, i cui membri vengono estratti a sorte e servono per un anno. Ai sensi della Costituzione (articolo 90, par. 3), se il Ministro della giustizia non è d'accordo con la decisione di un consiglio giudiziario supremo, può deferire la questione al *plenum* della rispettiva corte suprema, come specificato dalla legge. Anche il magistrato interessato dalla sentenza ha diritto di presentare ricorso, alle condizioni previste dalla legge. Al *plenum* della Suprema Corte civile e penale partecipano con diritto di voto anche i membri della Procura della Repubblica della Suprema Corte civile e penale.

4.2. Il Consiglio superiore della magistratura per la giustizia amministrativa.

Il Consiglio superiore della magistratura per la giustizia amministrativa *Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο Διοικητικής Δικαιοσύνης* (Anotato Dikastiko Symvoulío Dioikitikis Dikaiosisinis) è istituito ai sensi degli articoli 88 e 90 della Costituzione. Il suo status è regolato dalla legge 1756/1988 (articoli 67, 68). Normalmente è composto da 11 membri (articolo 90 comma 1 della Costituzione). In caso di promozioni ai ranghi dei membri della Corte suprema amministrativa (Consiglieri di Stato) e dei Presidenti delle corti d'appello, nonché della selezione dei membri della Commissione generale dei tribunali amministrativi, il Consiglio si compone di 15 membri (articolo 90 paragrafo 2 della Costituzione). La durata del mandato è di un anno e c'è la possibilità di rinnovo dello stesso. Tutti i membri del Consiglio sono giudici. Essi appartengono al Consiglio di Stato (vice presidenti o consiglieri di Stato) e sono estratti a sorte tra coloro che vi hanno prestato servizio per almeno due anni. Al Consiglio partecipano, inoltre, senza diritto di voto, due magistrati della sezione interessata dal cambiamento di stato di servizio, che devono avere almeno il

grado di giudice d'appello o equivalente, e sono estratti a sorte. Al Consiglio partecipa anche il Commissario Generale dei tribunali amministrativi sulle questioni relative ai magistrati dei tribunali amministrativi ordinari e della Commissione Generale (art. 90 comma 1 Cost.). Il Consiglio è presieduto dal Presidente del Consiglio di Stato. Le principali competenze del Consiglio riguardano le decisioni in merito a su promozioni, assegnazioni di incarichi, nomine dei giudici ordinari, trasferimenti, distaccamenti di tutti i magistrati del Consiglio di Stato, della Commissione generale e dei tribunali amministrativi ordinari. In base a quanto disposto dalla Costituzione ad ogni decisione del Consiglio deve obbligatoriamente far seguito un decreto presidenziale (articolo 90 paragrafo 1 della Cost.) che disponga l'attuazione della decisione. La promozione al grado di Presidente o di Vicepresidente del Consiglio di Stato avviene con decreto presidenziale adottato su proposta del Consiglio dei Ministri. I candidati alla carica di Presidente o Vicepresidente sono selezionati tra i membri del Consiglio di Stato. La promozione al grado di Commissario Generale dei tribunali amministrativi viene effettuata con analogo decreto, mediante selezione tra i membri della Commissione Generale e dei Presidenti delle corti di appello (art. 90 comma 5 Cost.). Le decisioni o gli atti di attuazione delle disposizioni di cui all' articolo 90 non sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato (articolo 90 comma 6, Cost.).

4.3 Il Consiglio superiore della magistratura della Corte dei Conti.

Infine, vi è il Consiglio superiore della magistratura della Corte dei Conti (Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου). L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura della Corte dei Conti è stabilita anch'essa dalla Costituzione (art.90) e dalle leggi 1756/1988, 2172/1993, 2993/2002 e 4055/2012. Il Consiglio si compone di 9 membri estratti a sorte. Membri ordinari del Consiglio sono il Presidente e il Vicepresidente della Corte dei Conti e il Commissario Generale dello Stato.

5. Crisi, potere giudiziario e inefficienza del sistema: Quale ruolo per i consigli giudiziari?

La crisi economico-finanziaria ha profondamente influenzato il ruolo dei giudici quali custodi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Un esempio dell'attivismo giudiziario post-crisi è offerto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che in questi anni si è distinto per le sue decisioni in merito alla costituzionalità delle misure legislative adottate per adempiere agli obblighi assunti dal Parlamento greco sulla base dei *memorandum* d'intesa. Rilevanti sono stati gli sforzi profusi per mantenere un adeguato equilibrio tra *self-restraint* delle corti e tutela dei diritti fondamentali, nel pieno rispetto della separazione dei poteri stabilita dalla Costituzione del 1975 e nel tentativo di addivenire ad un

compromesso, non sempre facilmente raggiungibile, con gli attori politici rilevanti.

Per comprendere appieno l'azione della magistratura greca questa deve essere inquadrata in un contesto più ampio e messa specificamente in relazione con alcuni tratti caratterizzanti la vita istituzionale greca da quando è stata completata la transizione democratica al termine dell'esperienza autoritaria⁷.

La crisi ha contribuito nel fare emergere alcuni tratti negativi della gestione della giustizia greca e del grado di efficienza del sistema giudiziario. A questi temi, ed in particolare all'efficienza giudiziaria, sono stati dedicati alcuni studi recenti basati sull'incrocio dei rilievi offerti dalla letteratura consolidata con i dati raccolti dal Servizio nazionale di statistica e dalla banca dati giuridica che raccoglie tutti i casi decisi dalla magistratura greca. Gli studi hanno evidenziato la rilevanza del numero di casi licenziati o in attesa di essere dibattuti, della durata della risoluzione delle controversie e della complessità del sistema giudiziario, quali criteri principali per misurare l'efficienza dell'azione giudiziaria. Diverse volte la Corte europea dei diritti dell'uomo ha richiamato l'attenzione sugli irragionevoli ritardi dei tribunali greci nel concludere i processi, e sull'assenza di un'autorità nazionale alla quale le parti lese possano presentare ricorso. Sulla base di ricerche empiriche alcuni studiosi hanno collegato l'inefficienza della magistratura a fattori pecuniari, ritenuti sempre più rilevanti dopo lo scoppio della crisi. Va detto che una parte significativa della letteratura evidenzia i fattori non pecuniari cruciali nell'influenzare le prestazioni e l'efficienza giudiziaria. Se si deve cercare la strada migliore per le riforme allora l'aumento delle risorse materiali, anche se auspicabile, date le condizioni economiche critiche in cui è entrato il Paese dopo il 2010, potrebbe non essere l'unica soluzione. L'adozione di modifiche procedurali ben congeniate e la riorganizzazione del sistema giudiziario possono comportare, in combinazione con l'aumento di risorse materiali e tecnologiche, un cambiamento significativo nel funzionamento del sistema giudiziario greco.

Un contributo importante all'efficienza dei tribunali proviene anche dai Consigli superiori della magistratura chiamati a stabilire standard di efficienza per incoraggiare la risoluzione dei casi e monitorarne i progressi. La consolidata tradizione dei Consigli giudiziari può svolgere un ruolo chiave nell'innescare un funzionamento più efficiente e virtuoso dei tribunali in Grecia. A tal fine è necessario affrontare le attuali inadeguatezze strutturali dei consigli giudiziari. In Grecia i consigli superiori della magistratura presentano diverse carenze. Ciò

⁷ Sulla transizione alla democrazia v. N. P. Diamandouros, *Transition to, and Consolidation of Democratic Politics in Greece, 1974–1983: A Tentative Assessment*, *West European Politics*, Vol. 7, no. 2 (1984), pp. 50–71. Sul rapporto tra potere giudiziario e potere politico nella transizione si veda ex multis N. C. Alivizatos, P. N. Diamandouros, *Politics and the Judiciary in the Greek Transition to Democracy*, in A. James McAdams, ed., *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies* (Notre Dame and London: University of Notre Dame Press, 1997), pp. 27–60. Sulle ragioni del fallimento del Sistema politico e sui suoi mali endemici cfr. T.S. Pappas, *Why Greece Failed*, April 2013, *Journal of Democracy* Volume 24, Number 2.

è dovuto principalmente al fatto che i giudici chiamati a ricoprire un incarico presso i consigli superiori continuano ad esercitare la professione di magistrati e non dispongono, pertanto, del tempo necessario per dedicarsi pienamente alle attività e al carico di responsabilità che la loro partecipazione al consiglio superiore comporta. Ma il limite non è rinvenibile esclusivamente nell'assenza di tempo sufficiente. A volte capita che i giudici designati attraverso il metodo del sorteggio non desiderino ricoprire la posizione per la quale sono stati scelti, al punto da non impegnarsi adeguatamente in seguito. Inoltre, il termine del mandato fissato dalla Costituzione ad un anno, se da un lato è posto a garanzia ulteriore dell'indipendenza della magistratura, dall'altro non favorisce in alcun modo la continuità dell'attività dei consigli superiori.

Gli elementi appena evidenziati sono stati nel tempo trascurati, impedendo interventi migliorativi, anche in ragione dell'assenza di meccanismi dedicati al monitoraggio del funzionamento dei consigli superiori della magistratura. Da tempo in Grecia è in corso un dibattito a livello accademico e politico sulla necessità di intraprendere una seria riforma della magistratura e dei suoi organi di autogoverno, tuttavia, nessun tentativo ha avuto sinora successo.

Se riorganizzati, i consigli della magistratura potrebbero migliorare l'efficienza complessiva della magistratura attraverso una maggiore responsabilizzazione dei giudici e un migliore monitoraggio della corruzione, solo alcune delle malattie croniche che colpiscono il Paese da decenni. Col tempo, sono state avanzate diverse proposte, come stabilire un mandato quadriennale per i membri e istituire un procedimento di elezione dei membri dei consigli al fine di certificare le qualifiche dei giudici e il loro impegno all'interno dei consigli. Un'altra proposta riguarda la diminuzione del carico di lavoro per i giudici che prestano servizio nel consiglio affinché si concentrino sui compiti che la loro posizione nel consiglio comporta. Se questi miglioramenti saranno accolti in futuro, i consigli della magistratura saranno dotati di giudici ben qualificati che avranno i mezzi e la motivazione necessaria per dedicare tempo e impegno all'esercizio delle loro funzioni.

6. I tentativi di riforma istituzionale e lo scontro tra potere politico e magistratura.

Da quando il Paese è tornato alla democrazia dopo la fine della dittatura dei colonnelli negli anni '70, la riforma della magistratura è sempre stata al centro del dibattito politico in Grecia. Gli aspetti più controversi dell'agenda di riforma giudiziaria si concentrano sulla *governance* della magistratura. Le proposte di riforma avanzate in passato dividevano diverse preoccupazioni: rafforzamento dell'amministrazione della giustizia, razionalizzazione dei meccanismi di revisione costituzionale, rafforzamento dei meccanismi di responsabilità e controllo esterno, ampliamento dell'accesso alla giustizia e democratizzazione delle istituzioni giudiziarie.

La necessità di una riforma giudiziaria in Grecia è stata avvertita come bidimensionale. Da un lato essa riguarda la struttura interna e l'efficienza amministrativa della magistratura ed è quindi inserita in un più ampio processo di modernizzazione dello Stato. Dall'altro, riguarda il ruolo della magistratura nel quadro istituzionale stabilito dalla Costituzione e il mantenimento dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

La recente crisi economica ha profondamente influenzato il dibattito sulla revisione costituzionale, riaccendendo anche la discussione sull'introduzione di cambiamenti significativi all'organizzazione del potere giudiziario. Tuttavia, mentre la riforma dell'amministrazione dello Stato ha mietuto ampi consensi, la gerarchia giudiziaria ha resistito ferocemente a qualsiasi invasione della sua indipendenza, osteggiando i tentativi di riforma. Questo atteggiamento, tuttavia, non è rimasto costante nel tempo dando seguito a periodiche promesse di riforme amministrative e organizzative, che hanno finito per avere gravi ripercussioni sull'intero sistema, indebolendo ulteriormente l'efficienza dell'azione della magistratura e compromettendo l'accesso alla giustizia.

In seguito alla crisi economica la Costituzione greca ha mostrato di possedere un'elevata capacità di adattarsi ai mutamenti, mentre a soccombere è stato il sistema politico, affetto da lungo tempo dai mali endemici del clientelismo e del populismo⁸.

L'elasticità della Costituzione greca non è valsa, tuttavia, ad allontanare le ipotesi di una sua ampia revisione che investisse anche la parte riguardante il potere giudiziario. I nodi attorno ai quali si è incentrato il dibattito politico e accademico hanno riguardato l'istituzione di una Corte costituzionale⁹,

⁸ Sull'impatto della crisi economica sull'ordinamento greco sia consentito il rinvio a G. Aravantinou Leonidi, *L'impatto della crisi economica sul sistema costituzionale della Repubblica di Grecia*, in *El Impacto De La Crisis Económica en Las Instituciones de La Ue y Los Estados Miembros*, F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte, E. Guillén López et J.-F. Sánchez Barrilao (ss dir.), Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 335-377.

⁹ Contrario all'ipotesi dell'istituzione di una Corte costituzionale K. Mavrias, *Εισήγηση κατά την ημερίδα της 27ης Φεβρουαρίου 2013*. L'Autore ritiene che gli sforzi del legislatore dovrebbero rivolgersi piuttosto nella direzione di conferire ulteriori competenze alla già esistente Corte Suprema Speciale. Sull'organizzazione della giustizia in Grecia si vedano: K. Mavrias, *Συνταγματικό δίκαιο*, Sakkoulas., 2005 (trad. it: *Manuale di diritto costituzionale*); N. Bakopoulou, *Περι Των Αναθεωρητων Διαταξεων Του Συνταγματος Αναφορικώς προς το Συμβούλιον της Επικρατείας και την Οργάνωσιν της Διοικητικής Δικαιοσύνης* (trad. it: *A proposito delle disposizioni costituzionali relative alla revisione con riferimento al Consiglio di Stato e all'organizzazione della giustizia amministrativa*) Library of Aueb; F. Vegleris, *La Constitution, la loi et les tribunaux en Grèce*, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1967, pp. 437-477. F. Vegleris, *Χαρακτηριστικά του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας*, (trad. it: *Caratteri del Consiglio di Stato greco*) Tomo celebrativo del Consiglio di Stato, I, Sakkoulas, 1979, pp. 13-43 (17). G. Ierapetritis, *Το Σύνταγμα και ο δικαστής: Μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 343/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο*, (trad. it: *La Costituzione e le Corti: un rapporto dialettico perpetuo. Pensieri in occasione delle decisioni 3242/2004 e 343/2004 del Consiglio di Stato sul "principale azionista"*), in *Nomiko Vima* 4, 2005 pp. 443 ss. G. Ierapetritis, *Ισορροπία εξουσιών και δικαστικός παρεμβατισμός: Συγκριτικές σκέψεις στη λειτουργία του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας και του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠ*, (trad. it: *Equilibrio di poteri e attivismo giudiziario: pensieri comparativi sul funzionamento del Consiglio di Stato greco e la Corte suprema federale degli Stati Uniti*) in *Τμητικός Τόμος για τα 75 χρόνια του Συμβουλίου Επικρατείας*, Sakkoulas, Atene- Salonicco, 2004; G. Kassimatis, *Μελέτες. IV*,

l'introduzione dell'elezione diretta per il Presidente della Repubblica, il rafforzamento del ruolo del Parlamento, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta ed infine la costituzionalizzazione del sistema elettorale. Quest'ultima proposta ha rappresentato un forte elemento di rottura rispetto alle intenzioni dei costituenti greci i quali hanno ritenuto più opportuna la scelta di affidare al legislatore ordinario la determinazione del sistema elettorale.

Dal 2013 diverse proposte di revisione della Costituzione greca, la maggior parte delle quali sostanzialmente convergenti, sono state presentate sia dalla maggioranza che dall'opposizione.

Nel 2016, pochi giorni dopo il voto parlamentare sulla nuova legge elettorale, il 25 luglio, il primo ministro greco ha annunciato le sue proposte di revisione della Costituzione greca.¹⁰

Facendo continuo riferimento a quella che ha definito "la nuova transizione", il Primo Ministro Alexis Tsipras, ha presentato la proposta di riforma costituzionale firmata dalla coalizione SYRIZA-ANEL strutturata in cinque "assi": ordinamento, rafforzamento della democrazia diretta, rafforzamento dello stato di diritto, relazioni religiose, diritti sociali. Il terzo asse della proposta mirava a rafforzare lo Stato di diritto attraverso l'istituzione di una Corte costituzionale composta esclusivamente da giudici autorizzati a pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge su proposta del Presidente della Repubblica o di 120 deputati. Questa ipotesi è stata fortemente osteggiata da gran parte dei costituzionalisti greci, convinti della necessità di rimanere ancorati alla tradizione del controllo diffuso di legittimità costituzionale. Le proposte del Governo Tsipras relativamente al potere giudiziario hanno incrinato ulteriormente il già logoro rapporto tra potere politico e magistratura. Quest'ultima, in diverse occasioni, attraverso i propri canali ufficiali non ha mancato di richiamare il governo a limitarsi al ruolo affidatogli dalla Costituzione, senza invadere gli ambiti pertinenti agli altri poteri dello Stato¹¹.

Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας 1973-1999, (trad. it.: *Studi. Temi speciali del potere giudiziario 1973-1999*), Sakkoulas, Atene-Kommotini, 2000 τόμος IV/7. [e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-ELit.do](http://justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-ELit.do); V. A. Manitakis, *Fondement et légalité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce*, R.I.D.C., 1988/1, pp. 39 ss.

¹⁰ Sulla revisione costituzionale: X. Contiades, *Η συνταγματική αναθεώρηση*, (trad. it.: *La revisione costituzionale*) in «*Εθνος*»14/6/2016; P. Lazaratos, *Συνταγματική αναθεώρηση και Δημοψήφισμα*, in «*Capital.gr*», 8/6/2016; G. Katrougalos, *Γιατί νέο Σύνταγμα; Και πώς*, in «*Καθημερινή*», 19/6/2016; I. Drossos, *Το έδαφος και ο λόγος για τις συνταγματικές αλλαγές*, in «*Αυγή*», 26/6/2016; P. Foundedaki, *Αναθεώρηση με λιτή διατύπωση*, Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, «*Καθημερινή*», 27/6/2016 X. Contiades, *Εξορθολογισμός της διαδικασίας*, in www.kathimerini.gr/870289/article/epikairothta/politikh/e3or8ologismos-ths-diadikasia; Sui limiti alla revisione costituzionale v. G. X. Sotirelis, *Ελαστικά και απαρέγκλιτα όρια του άρθρου 110Σ*, www.kathimerini.gr/870291/article/epikairothta/politikh/elastika-kai-aparegklita-oria-toy-ar8roy-110s; G. Metaxas, *Ιερότητες και αναγκαιότητες*, (trad.: *Sacralità e necessità*) www.kathimerini.gr/870290/article/epikairothta/politikh/ierothtes-kaianagkaiothtes. In particolare sulla proposta di revisione avanzata dal governo Tsipras cfr. D. Antoniou, *Η πρόταση Τσίπρα για τη συνταγματική αναθεώρηση*, (trad.it.: *La proposta Tsipras per la revisione costituzionale*), www.kathimerini.gr/868777/article/epikairothta/politikh/h-protash-tsipra-gia-th-syntagmatikh-ana8evrhsh, 25/7/2016.

¹¹ Le preoccupazioni per il rispetto dello Stato di diritto in Grecia non sono una novità.

Lo scontro tra il governo Tsipras e la magistratura —che ha segnato gli anni 2015–2019— è stato uno degli elementi che hanno pregiudicato un risultato che era apparso sin da subito poco realizzabile¹². Il raggiungimento di un consenso generale sulla proposta di riforma costituzionale, infatti, era parso sin da subito poco probabile. L'atmosfera avvelenata della politica greca, esacerbata dalla grave crisi economica e dalle difficoltà espresse dall'élite politica nel gestirla, ha reso impossibile trattative o collaborazioni tra le forze politiche. La ricerca spasmodica della stabilità sistemica attraverso ausili tecnici, il cambiamento del sistema elettorale, o la modifica della costituzione, nascondono rischi insidiosi ai quali il sistema politico greco, caratterizzato da una mancanza di omogeneità, non sembra, per il momento, in grado di esporsi senza incorrere in gravi conseguenze. I tentativi messi in campo negli ultimi decenni per emendare la Costituzione sono stati intrapresi in assenza di un consenso condiviso. Il processo è sempre stato patrocinato da un'élite politica dominante pervasa da opportunismo estemporaneo, che nel tentativo di annientare l'opposizione perde di vista le reali esigenze del Paese, ancora immobilizzato dalla morsa della crisi economica e poco interessato alle manomissioni della Carta costituzionale mascherate dal rafforzamento della partecipazione popolare attraverso un approfondimento degli strumenti di democrazia diretta.

Dopo un decennio di turbolenze, nel 2019 il quadro politico è mutato improvvisamente con la formazione del governo guidato dal partito conservatore di Nea Dimokratia, che era risultato vincente alle elezioni riportando una maggioranza significativa. Il governo, attualmente in carica, ha promesso di ristabilire un dialogo con la magistratura che fa intravedere la possibilità di una stagione di riforme del potere giudiziario che coinvolga anche gli organi di autogoverno.

7. Conclusioni.

I principali problemi che affliggono il sistema giudiziario non possono essere risolti semplicemente attraverso finanziamenti e risorse aggiuntivi. Alcune soluzioni relativamente semplici potrebbero apportare miglioramenti significativi alla magistratura senza necessariamente intervenire sulle disposizioni costituzionali. La maggior parte di questi interventi non comporta oneri di spesa ingenti e promette di arrecare notevoli miglioramenti in termini di efficienza e

Panagiotis Pikrammenos, ex presidente del Consiglio di Stato, il più alto tribunale amministrativo della Grecia, ed ex Primo Ministro provvisorio, già nel 2016 aveva espresso le sue preoccupazioni a riguardo, avvertendo i funzionari dell'Unione europea del progressivo smantellamento dello stato di diritto in Grecia. I timori per un rafforzamento della cultura di ingerenza politica nell'indipendenza della magistratura sono ancora presenti nel Paese, sebbene la nuova amministrazione abbia indirizzato i suoi sforzi verso una distensione dei rapporti con la magistratura. Sebbene la libertà della magistratura dal ramo politico del governo non sia l'unica caratteristica essenziale dello Stato di diritto, è vitale che i tribunali godano dell'indipendenza dagli attori politici al fine di soddisfare l'equità e l'imparzialità nelle loro decisioni e per garantire uguaglianza sociale e giuridica.

¹² Sul governo Tsipras, sia consentito il rinvio a G. Aravantinou Leonidi, M. Lorencka, *Syriza in Power (2015-2019). A Review of Selected Aspects*, in *Political Preferences 2019*, n.24 pp. 5-29.

efficacia dei tribunali. La Grecia dovrebbe lavorare per ridurre la durata dei processi e aumentare la coerenza dei verdetti. Una migliore formazione sia per gli avvocati che per i giudici contribuirebbe a migliorare la qualità e ridurre la corruzione. La tecnologia dell'informazione dovrebbe essere implementata di pari passo con la previsione di incentivi per la promozione della trasparenza dei procedimenti. Un sistema giudiziario poco efficiente pregiudica la ripresa della nazione già prostrata da un decennio di crisi economica a cui ora si aggiungono i danni in termini di costo sociale e economico dovuti al diffondersi della pandemia da covid-19.

Ovviamente, come è stato notato, i consigli giudiziari fungono da arena di contestazione per vari gruppi interessati alle prestazioni giudiziarie, e non garantiscono da soli i risultati sostanziali di indipendenza ed efficienza dell'azione giudiziaria.

I consigli superiori della magistratura sono degli strumenti preziosi al fine di garantire l'indipendenza del potere giudiziario e promuovere l'efficienza dell'azione giudiziaria, poiché sono responsabili, in quanto organi di autogoverno, delle carriere dei magistrati e delle azioni disciplinari promosse a loro carico. L'attualità politico-costituzionale della Grecia in questi anni non ha favorito il raggiungimento di un'intesa basata su un ampio consenso che facesse della riforma del potere giudiziario una priorità pressante, perdendo l'occasione di valorizzare il ruolo dei consigli superiori delle magistrature.

È auspicabile che il dialogo tra le forze politiche riprenda al più presto con toni più pacati, tali da favorire la proposta di una riforma giudiziaria che preveda i miglioramenti che il Paese da tempo attende.

Giulia Aravantinou Leonidi
Facoltà di Giurisprudenza
Università degli di Roma-Sapienza
giulia.aravantinouleonidi@gmail.com