

Gli strumenti di autogoverno e di garanzia dell'indipendenza della magistratura in Inghilterra e Galles ed il ruolo della Judicial Appointment Commission

di *Andrea Marchetti e Rolando Tarchi*¹

Abstract: This essay aims to investigate the system of governance of the judiciary in England and Wales, in particular with regard to the judicial selection process. Starting from a synthetic reconstruction of the main features of the English judicial system, in particular from the historical reconstruction of judicial independence and its peculiar form of implementation in the English system, the research focuses on the effects produced by the Constitutional Reform Act on the selection process of English judges. In particular, the essay focuses on the composition, functions and role of the Judicial Appointment Commission with respect to the protection of the independence of English judges.

Keywords: England and Wales; Judicial Power; Judges' Selection Process; Judicial Independence; Judicial Appointment Commission; Lord Chancellor

5005

1. Considerazioni introduttive.

Prima di addentrarci nel merito dell'oggetto del presente contributo, occorre muovere da alcune considerazioni preliminari finalizzate a inquadrare il contesto giuridico, e per certi aspetti culturale, in cui si è sviluppato - e che ancora oggi caratterizza - il sistema giudiziario inglese, la cui ricostruzione, ancorché sommaria, richiederebbe un'analisi diacronica di lungo periodo (dall'XI secolo ai giorni nostri) che non può essere sviluppata in questa sede².

¹ Il presente lavoro è interamente frutto della collaborazione dei due autori; in particolare il dott. Marchetti ha curato i § 1, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 5; il prof. Tarchi i § 2, 3 e 6.

² Il tema è stato oggetto di pregevoli studi anche da parte della dottrina italiana, a partire da quella di carattere manualistico; *ex multis*, V. Varano, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, Milano, 1973; J.A.G. Griffith, *Giudici e politici in Inghilterra*, (tr. it. a cura di M. Chiti), Milano 1985; M. Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago, 1986; R.M. Jackson - J.R. Spencer, *Jackson's Machinery of Justice in England*, Cambridge, 1989; A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, 2° ed., Milano, 1998, 218 ss.; Id., voce *Ordinamento giudiziario (diritto comparato e straniero)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI; Id., voce *Ordinamenti giudiziari e professioni giuridiche*, in *Enc. Sc. Sociali*, 1996, VI, 375 ss.; P. Carrozza, voce *Corti*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., IV, Torino, 1989, 430 ss.; M. Cappelletti, *dimensioni della giustizia nelle società contemporanee. Studi di diritto giudiziario comparato*, Bologna 1994; V. Vigoriti, *Responsabilità del giudice (diritto comparato e straniero)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXVI; L. Moccia, *Il sistema di giustizia inglese. Profili storici e organizzativi*, Rimini, 1984; R. Stevens, *Unpacking the Judges*, in *Current Legal Problem*, 1993,

Queste considerazioni preliminari devono muovere, innanzitutto, dalla constatazione dell'assenza di una fonte di rango costituzionale, che in altri ordinamenti, invece, presiede il funzionamento della funzione giurisdizionale quanto meno sotto il profilo della determinazione dei principi e delle garanzie di indipendenza del corpo giudiziario. Si tratta di una carenza che, tuttavia, non ha determinato effetti significativamente distorsivi in merito alla tenuta democratica dell'ordinamento e all'autonomia che il corpo giudiziario si è riservato nel tempo rispetto agli altri poteri dello Stato. La lacuna apparentemente prodotta dall'assenza di una fonte di rango costituzionale, atta a delineare i limiti e le garanzie reciproche tra i poteri dello Stato, è stata infatti colmata dal complesso coacervo di convenzioni costituzionali, prassi, principi di *common law* e norme legislative che si sono succedute in materia nel corso dei secoli.

Nel sistema inglese, invero – come anche con riferimento ad altri aspetti che attengono alla forma di stato o alla forma di governo – i principi e le norme che caratterizzano l'esercizio della funzione giurisdizionale sono prima di tutto il frutto di un lungo percorso storico e culturale che trae le proprie origini già dall'epoca medievale ed in particolare dalla istituzione delle corti regie di Westminster.

Anzi, potremmo dire che l'ordinamento inglese si sia sviluppato, in larga parte, con e per mezzo dell'esercizio della funzione giudiziaria esercitata in nome del Sovrano dalle proprie corti, istituite per superare il sistema di giustizia feudale fino ad allora vigente. Questa tradizione secolare della giustizia, la quale nel suo progressivo evolversi – a parte le riforme legislative riguardanti l'ordinamento giudiziario realizzate negli anni '90 del secolo scorso, che per la loro importanza sono state definite da Vincenzo Varano come interventi di portata rivoluzionaria³ – non ha conosciuto modifiche significative, fa sì che gli elementi identificativi del sistema siano ancora oggi da rintracciare proprio nel passato e nel contesto storico dal quale questo ha tratto origine.

In tal senso rileva allora l'inamovibilità dei giudici, da considerare uno dei capisaldi dell'ordinamento giudiziario d'oltremania e, più in generale, dell'assetto istituzionale inglese. Su questa ci soffermeremo, se pur brevemente, perché trattasi del principio intorno al quale è stata eretta e poi si è evoluta l'indipendenza della magistratura nell'ordinamento inglese.

1 ss.; R. Romanelli, *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna 1997; L.M. Díez-Picazo, *Il modello europeo di magistratura: un approccio storico*, in R. Romanelli, cit., 31 ss.; S. Gambino (a cura di), *La magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano 2004; A. Guarnieri - B. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, 2011; V. Varano – V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale*, 6° ed., Torino, 2018; M. Mazza, *Il potere giudiziario*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, 2014, II, 1056 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 520 ss.

³ Si tratta, in particolare, di quattro leggi, ad iniziare dal *Court Legal Service Act* 1990, cui hanno fatto seguito le nuove *Rules* sul processo civile adottate nel 1999, lo *Human Rights Act* 1998 e, infine il *Constitutional Reform Act* 2005. Da non trascurare neppure la riforma delle giurisdizioni amministrative operata dal *Tribunals, Courts and Enforcement Act* 2007.

Vi è poi un'altra considerazione preliminare da svolgere: l'analisi del complessivo funzionamento del sistema di autogoverno del potere giudiziario nel sistema inglese sconta un quadro piuttosto complesso e, al netto di alcune più recenti innovazioni che sono passate per l'iniziativa legislativa del Parlamento, anche altamente deformatizzato. La laboriosità di tale contesto è figlia del complesso ordito di relazioni che, nel corso dei secoli, si è venuto a delineare intorno al governo del sistema giudiziario inglese e che vede il coinvolgimento non solo della *Judicial Appointment Commission* (da qui JAC), ma anche di altre figure del ramo esecutivo; in primo luogo il *Lord Chancellor*⁴, così come dello stesso giudiziario (il *Lord Chief Justice*⁵ in primis), o organi terzi come il *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman*⁶. Ciascuno di questi soggetti, con un ruolo più o meno incisivo rispetto all'altro, ha contribuito e contribuisce tuttora al governo del potere giudiziario inglese: a questi sono infatti riconosciute una serie di attribuzioni che spaziano dalla nomina alla selezione dei giudici, alla loro carriera, alla condotta disciplinare, alla loro formazione professionale, al supporto amministrativo per gli uffici giudiziari e il loro finanziamento.

Per ragioni di spazio e di coerenza sistematica, tuttavia, concentreremo la nostra analisi esclusivamente sulla magistratura giudicante soffermandoci in particolare sulla composizione e sul funzionamento della JAC, dunque sull'organo istituito dal *Constitutional Reform Act 2005* (da qui CRA 2005), con il compito di sovrintendere al procedimento di selezione e nomina dei giudici inglesi. La scelta

⁴ Nonostante, come vedremo nei paragrafi successivi, il CRA 2005 abbia prodotto un notevole ridimensionamento del ruolo del *Lord Chancellor* (in primo luogo per quanto riguarda la selezione dei giudici) questo ha comunque conservato rilevanti poteri nell'ambito del governo della giustizia inglese: stabilire il quadro di riferimento per l'organizzazione del sistema giudiziario, compresa la definizione dei confini giurisdizionali all'interno dell'Inghilterra e del Galles; stabilire l'assegnazione di risorse finanziarie, materiali e umane per l'amministrazione della giustizia; stabilire le retribuzioni, le pensioni e le risorse per la formazione dei magistrati; determinare il numero complessivo di giudici e la distribuzione degli affari tra i diversi livelli delle corti in Inghilterra e nel Galles (cfr. sul punto CRA 2005, *Explanatory Notes to section 15 and Schedules 4 and 5*). A questi devono poi aggiungersi inoltre le funzioni ancora oggi svolte in merito alla selezione dei giudici e ai poteri disciplinari.

⁵ A seguito del CRA 2005, il *Lord Chief Justice* svolge le funzioni di presidente delle *Courts of England and Wales* e di *Head of the Judiciary of England and Wales*. Come tale, egli è responsabile di rappresentare il punto di vista della magistratura davanti al parlamento ed al governo, garantire il benessere, la formazione e la guida dei giudici nell'ambito delle risorse messe a disposizione dal *Lord Chancellor* e impiegare i giudici e distribuire il lavoro all'interno delle corti. Il ruolo del *Lord Chief Justice* si è molto accresciuto a seguito del *Constitutional Reform Act*, acquisendo molte delle funzioni fino ad allora esercitate dal *Lord Chancellor*. Tra queste: l'assegnazione e la definizione dei ruoli dei singoli giudici nell'ambito del sistema giudiziario; la responsabilità di stabilire regole relative all'impiego dei magistrati; l'assegnazione del lavoro e la distribuzione degli affari all'interno dello stesso livello del sistema giudiziario (ad esempio tra le divisioni dell'Alta Corte). Cfr. sul punto CRA 2005, *Explanatory Notes to section 15 and Schedules 4 and 5*.

⁶ L'organo del *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman* è disciplinato dalla *Schedule 13* del *Constitutional Reform Act*. A questo sono attribuite funzioni nell'ambito del procedimento di selezione dei giudici nonché in quello di esercizio del potere disciplinare consistenti nell'accogliere una denuncia, nel formulare raccomandazioni, nel riesaminare il modo in cui è stato gestito un caso disciplinare contro un giudice, nell'indagare e formulare raccomandazioni in merito alle questioni che gli vengono sottoposte dal *Lord Chancellor* o dal *Lord Chief Justice*.

di concentrare la nostra attenzione su questo organo si giustifica anche in ragione del fatto che la sua istituzione rappresenta la prima risposta che il legislatore inglese, condizionato dal processo di integrazione europea e dalla sponda offerta al diritto CEDU dallo *Human Rights Act*, decide di mettere in campo per far fronte all'esigenza sempre più pressante di dotare il sistema giudiziario inglese di più adeguate forme di garanzia di indipendenza rispetto a quelle fino ad allora esistenti. Ma vi è di più: l'istituzione della JAC rappresenta altresì la più importante e significativa modifica mai concretizzatasi nell'ambito del sistema di governo della magistratura; una modifica, come vedremo, di portata straordinaria, non solo perché in grado di interrompere una tradizione plurisecolare connotata dall'egemonia incontrastata del *Lord Chancellor*, ma anche per il suo contenuto e per gli effetti prodotti sull'intero sistema istituzionale d'oltremarica.

In definitiva, possiamo anticipare che si tratta dell'organo, tra quelli che integrano il sistema inglese, che più si avvicina ad un consiglio di giustizia, limitandosi, però, ad integrare solo alcuni degli elementi tipici del modello europeo continentale, occupandosi solo delle procedure selettive della magistratura togata.

2. Il contesto storico di riferimento: l'indipendenza dei giudici e l'accesso alla professione forense nel contesto dell'organizzazione giudiziaria inglese.

Nel suo complesso l'organizzazione giudiziaria inglese presenta caratteri molto particolari, che ne rendono difficile una trattazione sintetica.

Tre aspetti, strettamente legati al tema che viene qui trattato, meritano comunque di essere richiamati; il primo consiste nell'esiguità del corpo giudiziario. A fronte di un numero molto elevato di magistrati onorari, cui è rimesso il disbrigo della gran parte del contenzioso, soprattutto in materia penale, il numero dei giudici togati a tempo pieno è di circa 1500 unità, dei quali solo 164 siedono nelle corti superiori; e soltanto questi ultimi sono da sempre considerati giudici nel senso costituzionale del termine, in quanto unici depositari del potere giudiziario, anche perché solo le decisioni di queste corti producono un effetto di precedente⁷. Si segnala, quindi, una differenza rilevante rispetto ai paesi europei continentali: in Italia i giudici professionali sono circa 9.000 (comprensivi dei pubblici ministeri), in Germania oltre 30.000.

Il secondo elemento caratterizzante ha a che fare con l'osmosi dall'avvocatura alla magistratura, del tutto assente nei sistemi di *civil law*. Fin dall'epoca medievale, il *Bar* ha esercitato un vero e proprio monopolio sulle nomine giudiziarie che non è mai stato messo in discussione, tanto è vero che quando nel 1846 vennero istituite le *County Courts*, la contrarietà dell'avvocatura nei confronti di questa riforma fu superata offrendo alle associazioni dei *barristers* la garanzia che anche queste nuove cariche sarebbero state occupate da loro esponenti. Questa modalità di selezione ha reso possibile la circostanza che la comunità ristretta dei giudici togati potesse essere formata pescando nell'altrettanto ristretto ambito

⁷ Cfr. V. Varano, V. Barsotti, op. cit., 283.

degli avvocati in possesso del *right of audience*, e garantisse, quindi, selezioni accurate, basate anche su una conoscenza personale, e una grande omogeneità tra giudici e avvocati⁸.

In pratica, dunque, la carriera giudiziaria ha sempre costituito una sorta di prosecuzione dell'attività forense; il che spiega sia la proverbiale "chiusura" del ceto dei giuristi, sia l'elevata età media dei giudici inglesi⁹.

Il terzo profilo attiene alla nozione stessa di giudice e attività giudiziaria; questa è riferita esclusivamente alla magistratura giudicante, le corti di giustizia. In tutti i sistemi di *common law* quella requirente è sempre stata considerata una funzione di natura politico-amministrativa e nell'esperienza inglese è stata storicamente esercitata dall'amministrazione della pubblica sicurezza, che è stata affiancata, a partire dal 1986 (sulla base del *Prosecution of Offences Act 1985*) dal *Crown Prosecution Service*, un'agenzia al cui vertice è posto dal *Director of Public Prosecutions*. Di questa netta separazione tra giurisdizione e funzione requirente non possiamo occuparci in questa sede¹⁰; il profilo è stato richiamato per precisare che quanto sarà esposto qui di seguito riguarda solo i giudici nel senso stretto del termine.

In questo contesto istituzionale, si iscrive il principio di inamovibilità dei giudici inglesi, il quale ha contribuito a plasmare significativamente i tratti distintivi dell'ordinamento giudiziario sin dal XVIII secolo ed in particolare sin dall'adozione nel 1701 dell'*Act of Settlement* con il quale, in risposta ai tentativi assolutistici dei sovrani Stuart, venne sancito dal Parlamento il principio in base al quale i membri del giudiziario avrebbero mantenuto il loro incarico "*during Good behaviour*" potendo essere rimossi dal sovrano solo previa deliberazione delle due camere¹¹.

Principio che, per quanto riguarda più direttamente la posizione della magistratura, trasformò l'indipendenza giudiziaria in un principio di ascendenza remota e quindi immutabile, al di sopra del potere di qualsiasi sovrano, incluso il Parlamento. Così, quando la Gloriosa Rivoluzione sconfisse definitivamente le pretese assolutiste, i grandi testi legislativi dell'epoca proclamarono solennemente l'indipendenza giudiziaria e ne stabilirono le principali garanzie. Questa proclamazione aveva però il carattere di una generica dichiarazione, piuttosto che quello di norma costituzionale dalla quale promanasse il valore sopralegale dell'indipendenza giudiziaria¹².

⁸ V. Varano - V. Barsotti, op. cit., 280.

⁹ P. Carrozza, op. cit., §. 3.

¹⁰ Cfr. A. Ashworth, *Developments in the Public Prosecutor's Office in England and Wales*, <https://www.legal-tools.org/doc/1bfbbf/pdf/>.

¹¹ Questo poteva avvenire secondo due modalità; la prima consisteva nella procedura d'*impeachment*, rapidamente caduta in disuso, mentre la seconda (c.d. *adress*) prevedeva la possibilità di una risoluzione approvata da entrambe le camere. A questa eventualità si è fatto ricorso solo in un'occasione nel 1830, tanto che, come riferito da M. Mazza, cit., 1065) nel 1994 il *Lord Chancellor* all'ora in carica ebbe modo di affermare che nessun giudice inglese è stato mai rimosso in questo modo dal suo incarico.

¹² L.M. Díez-Picazo, op. cit., 32-33.

Ma la nozione di inamovibilità è rimasta immutata¹³, anche rispetto alla sua formale enunciazione che ne costituisce ancora oggi il fondamento, fino ai giorni nostri, dove anzi, per certi aspetti ha trovato un'ulteriore attuazione a seguito dell'approvazione del *Judicial Pensions Act* 1959 con il quale è stato introdotto il pensionamento obbligatorio dei giudici al raggiungimento del settantacinquesimo anno di età, limite poi ridotto a settanta anni dal *Judicial Pensions and Retirement Act* 1993. In tal modo, infatti, viene consacrato quale unica causa di cessazione dall'esercizio della funzione giurisdizionale, con l'esclusione della morte, dell'incapacità accertata¹⁴ e delle dimissioni volontarie, il pensionamento obbligatorio del giudice al raggiungimento dei limiti di età¹⁵.

Ma, a ben vedere, non può certo attribuirsi solo all'inamovibilità dei giudici la garanzia di indipendenza di cui il corpo giudiziario attualmente gode nell'ordinamento inglese. Del resto la previsione di cui all'*Act of Settlement*, più che tutelare l'autonomia *tout court* della giurisdizione quale potere indipendente dello Stato (diversamente da quanto sarà poi stabilito dalla Costituzione degli U.S.A del 1787), era funzionale alla garanzia dell'indipendenza dei giudici dalle ingerenze della monarchia, la quale in passato aveva spesso fatto ricorso al potere arbitrario di rimozione dei giudici per continuare ad esercitare le proprie influenze in ordine all'esercizio del potere¹⁶.

L'indipendenza del corpo giudiziario inglese è semmai il frutto di un più complesso sistema nato dalla sedimentazione e dall'intreccio di convenzioni costituzionali, sensibilità culturali e prassi che si sono plasmate sul prestigio e sul ruolo della magistratura e delle professioni forensi; prestigio che rappresenta la condizione principale per la designazione dei giudici, rendendo conseguentemente secondarie le garanzie giuridiche di indipendenza e autonomia ad essi attribuiti dal sistema istituzionale.

Del resto la dottrina comparatistica ha da sempre individuato nella peculiare organizzazione del sistema delle corti di giustizia, un elemento caratterizzante del modello di *common law*. In questo contesto, la posizione costituzionale del potere

¹³ Oggi il principio trova espressione anche alla *section 33* del *CRA 2005* laddove si afferma che “*A judge of the Supreme Court holds that office during good behaviour, but maybe removed from it on the address of both Houses of Parliament*”.

¹⁴ Cfr. *section 11* del *Supreme Court Act* 1981.

¹⁵ Diversa invece la disciplina originariamente prevista per i giudici delle corti inferiori, per i quali era previsto il potere di rimozione da parte del *Lord Chancellor* in caso di incapacità o cattiva condotta; una facoltà che, nei riguardi dei giudici di pace, il Cancelliere poteva esercitare senza obbligo di motivazione. Il *Courts Act* 2003 (*sections 11 e 22*) è intervenuto sul punto, equiparando il regime di rimovibilità dei giudici di pace a quello degli altri giudici inferiori. L'assenza di un quadro normativo di riferimento teso a regolare tale potere del *Lord Chancellor* potrebbe indurre a ritenere che la scelta del cancelliere fosse caratterizzata da un'ampia discrezionalità. Tuttavia occorre rilevare come in realtà tale potere abbia avuto in realtà uno scarso impatto pratico. Raramente il potere disciplinare del cancelliere nei confronti dei giudici si è spinto sino alla rimozione, preferendo semmai altre misure più blande come alcune forme di ammonimento o di censura. Cfr. sul punto V. Varano, op. cit., 385.

¹⁶ Per un approfondimento sulle origini storiche del principio di inamovibilità sancito dall'*Act of Settlement* del 1701 si veda R. Stevens, *The English Judges: Their Role in the Changing Constitution*, Hart, Oxford, 2005, 1 ss.

giudiziario è stata indubbiamente ritenuta molto più solida di quanto non sia avvenuto negli stati del continente europeo, e, nella variante inglese, questo è derivato da una tradizione secolare, peraltro caratterizzata dall'assenza di vere garanzie giuridiche.

Si è così affermato¹⁷ che l'autorità dei giudici è da ricondurre al carattere particolarmente compatto della società anglosassone, la quale ha visto formarsi, nel suo seno, una sorta di casta cui sono state affidate le funzioni giudiziarie, e che la vicenda è apparsa quasi miracolosa, per la capacità dimostrata da questi giuristi di aver saputo conservare intorno alla propria attività un grado di consenso di tutte le classi sociali; ciò che ha consentito loro di operare con indipendenza e con un elevato livello di professionalità.

Non solo, questa secolare tradizione di consenso da parte della società ha altresì garantito a tale selezionata élite di giudici di esercitare la funzione giudiziaria in assenza di vere garanzie giuridiche e di mantenere comunque una forma di indipendenza nei confronti dell'esecutivo.

Del resto, il controllo sull'accesso alla magistratura, prima dell'intervento del CRA 2005, era sì appannaggio esclusivo del *Lord Chancellor* ma all'interno di un perimetro ben rigido che consentiva l'accesso alla magistratura solo a coloro che, dopo aver maturato una certa esperienza all'interno del foro, si erano distinti per merito e capacità. In questo modo il ruolo dell'esecutivo nella selezione dei giudici è sempre stato condizionato e per certi aspetti limitato da questa esigenza¹⁸, ovvero quella di premiare nella selezione per la nomina a giudice coloro che nell'ambito della professione forense avevano acquisito maggior competenza e prestigio, cosicché “*la nomina a giudice è venuta a configurarsi come il coronamento di una carriera forense di successo*”¹⁹.

Se questa è sempre stata la prassi sin dall'epoca medievale, in tempi moderni tale regola si è affinata grazie all'intervento del legislatore il quale ha previsto un numero minimo di anni di titolarità della qualifica di *barrister* quale requisito per la nomina di giudice; un periodo che è stato poi quantificato in misura diversa in relazione all'importanza dell'ufficio da ricoprire, essendo richiesta per le cariche più elevate una maggiore esperienza forense²⁰.

¹⁷ Cfr. *ex multis* A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, cit., 218.

¹⁸ Già durante le corti erano formate da giudici professionisti che, già sotto il regno di Enrico III (1216 -1272) venivano scelti tra i *serjeant at law*, ossia tra gli avvocati più competenti e importanti. A partire dal quattordicesimo secolo questa consuetudine, di reclutare i giudici inglesi tra le file degli avvocati più prestigiosi, si consolidò definitivamente ed a partire dal XVIII secolo la selezione dei giudici da parte del monarca su proposta del *Lord Chancellor* si concentrava su quei *barrister* che si erano distinti per “una fama di integrità di grande lavoro e di elevati guadagni” e che acquisivano il titolo di *King's (o Queen's) Counsel* (cfr. V. Varano, op. cit., 89).

¹⁹ A. De Luca, *Una rivoluzione all'inglese. La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 49.

²⁰ Così, a titolo esemplificativo, per accedere alla carica di giudice dell'*High Court* era necessario avere ricoperto il ruolo di *barrister* per almeno dieci anni ovvero di *circuit judge* per almeno due anni; per la carica di *Lord Justice of Appeal* si prevedevano invece almeno quindici anni di titolarità come *barrister* ovvero la qualifica di giudice della *High Court*. Sui requisiti di accesso per le giurisdizioni superiori si veda *Senior Court Act* 1981, *section* 10.

Ma una significativa evoluzione della disciplina si è registrata a seguito dell'approvazione del *Courts and Legal Service Act* 1990 con il quale è stato avviato il processo di superamento²¹ del secolare monopolio dei *barristers* rispetto all'accesso alla qualifica di *Queen's Counsel*, ormai divenuto in via di prassi un requisito per la nomina a giudice delle corti superiori inglesi. La riforma ha così previsto il superamento della qualifica di *barrister* quale requisito per la nomina a giudice sostituendolo con il diverso requisito della titolarità del *right of audience* per un certo numero di anni²². A questo requisito si è poi aggiunto in via di prassi negli ultimi anni anche quello di aver prestato servizio come giudice *part time* per un tempo sufficiente da poter consentire una valutazione della competenza e professionalità del candidato: una sorta di periodo di prova che, laddove superato positivamente, consente di accedere a tempo pieno alla carriera giudiziaria²³.

3. Il procedimento di nomina dei giudici prima dell'entrata in vigore del *Constitutional Reform Act*.

Fino all'approvazione della riforma costituzionale del 2005 si distinguevano tre diverse modalità di nomina dei giudici. Per le più alte cariche giudiziarie (*Lord of Appeal in Ordinary*, *Lord Justice of Appeal* e *Head of Division*) la nomina veniva effettuata dalla Regina su raccomandazione del Primo Ministro, il quale, a sua volta, teneva conto delle indicazioni del *Lord Chancellor*.

I giudici della *Court of Appeal*, dell'*High Court*, i *circuit judge* e i *district judge*, invece, erano nominati direttamente dalla Regina, su proposta del *Lord Chancellor* e senza l'intermediazione del primo ministro. Infine per quanto concerneva la nomina dei giudici inferiori, il potere di nomina era direttamente conferito al *Lord Chancellor*.

Aldilà delle singole procedure non vi è dubbio che il ruolo centrale nel procedimento di nomina dei giudici fosse ricoperto dal *Lord Chancellor*²⁴, dunque

Con riferimento alle *county court* l'accesso alla carica sin dal *County Courts Act* del 1846 è sempre stato aperto sia ai *barristers* che ai *solicitors* che avessero svolto la professione da almeno dieci anni.

²¹ Per un approfondimento sul complesso processo di riforma delle professioni legali si rinvia a A. De Luca, op. cit., 52 ss.

²² Si fa riferimento in particolare al *Courts and Legal Services Act* 1990, section 71. Tali requisiti sono stati poi riformulati con l'approvazione del *Tribunals, Courts and Enforcement Act* 2007 dove il requisito del *right of audience* è stato sostituito dalla più generica "*judicial appointment eligibility condition*" ovvero *barrister* o *solicitor* da un certo numero di anni e con una certa "*experience in law*" (v. *infra*, nota 54).

²³ C. Guarnieri, P. Pederzoli, op. cit., 59.

²⁴ Come ben descritto nel lavoro di A. De Luca, op. cit., 56, a quanto risulta dalle descrizioni fatte dai cancellieri che si sono succeduti nella carica - per quanto il procedimento di nomina non sia mai stato contraddistinto da forme di pubblicità e trasparenza - il primo ministro non si è mai discostato dalle proposte formulate dal *Lord Chancellor* e contenute nella lista di candidati da sottoporre alla sua approvazione. In altri termini, a quanto consta, il premier non ha mai raccomandato la nomina di una persona non presente in tale lista salvo, semmai, talvolta, non rispettare l'ordine di preferenza proposto dal cancelliere. Per un approfondimento sul ruolo rivestito dai Primi Ministri sulla scelta dei giudici si veda D. Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*, Hart, Oxford, 2001, 133.

da un membro dell'esecutivo che come tale rischiava di mettere in discussione, almeno formalmente, l'indipendenza dell'intero corpo giudiziario. Peraltro le modalità con cui il *Lord Chancellor* arrivava all'individuazione del candidato da nominare o da proporre per l'investitura si contraddistinguevano per un notevole tasso di informalità e segretezza che hanno sempre reso difficilmente decifrabile le modalità di svolgimento in concreto del procedimento di selezione. In particolare con riferimento alla nomina dei giudici delle corti superiori, un certo peso era ricoperto dalla conoscenza diretta che il cancelliere aveva del singolo candidato, anche se il vero cuore della procedura erano i cosiddetti "*secret soundings*", consultazioni informali con le più alte cariche giudiziarie e gli esponenti di vertice del Bar, all'esito delle quali il *Lord Chancellor*, nell'ambito di una conversazione informale, proponeva al candidato prescelto il posto rimasto vacante.

Si trattava dunque di una procedura del tutto deformalizzata di cui non esistono informazioni precise o codificazioni di prassi ma rispetto alla quale pare abbastanza certa sia la consuetudine di acquisire, per le nomine dei giudici delle corti superiori, il parere di tutti i futuri colleghi, oltre a quella di svolgere consultazioni altrettanto informali con i rappresentanti delle *Inns* e della *Law Society*, al termine delle quali si registrava, poi, il tendenziale uniformarsi del cancelliere all'opinione espressa dalla maggioranza di coloro che venivano interpellati²⁵.

Se pertanto innegabile pare possa definirsi la centralità del ruolo svolto dal *Lord Chancellor* nella selezione dei giudici, altrettanto vero è che tale funzione veniva esercitata in ogni caso con il coinvolgimento e la partecipazione di autorevoli esponenti del corpo giudiziario. Dunque si trattava di un potere che, per quanto assegnato ad un membro dell'esecutivo, in realtà veniva di fatto condiviso con altre parti del potere giudiziario e dalle corporazioni degli avvocati, risultando per l'effetto meno accentrato di quanto non potesse apparire ad un primo sguardo. Se a questo poi si aggiungono anche le considerazioni circa i numeri delle procedure che il cancelliere doveva gestire mensilmente tale constatazione risulta ancor più evidente. Ed infatti, in ragione dell'elevato carico di lavoro gravante sul *Lord Chancellor* proprio in relazione alla selezione dei giudici, questi ricorreva all'ausilio di un robusto corpo di funzionari i quali, inevitabilmente, finivano per indebolire la propria autonomia di scelta, rafforzando di contro il peso esercitato dalla magistratura²⁶.

Non è un caso allora che in relazione al sistema di reclutamento dei giudici inglesi, sia per quanto riguarda i requisiti di accesso che per le modalità di selezione

²⁵ D. Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*, cit., 142.

²⁶ Proprio in ragione dell'ingente mole di lavoro il cancelliere si avvaleva della collaborazione del *Permanent Secretary* nonché dei funzionari del proprio dicastero facenti parte di un'apposita struttura denominata *Judicial Appointment Group*. Secondo quanto riportato nel documento Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: A New Way of Appointing Judges*, CP 10/03, London, HMSO, 2003, 11-12, nel 2003, prima dell'entrata in vigore della riforma, questo ufficio ha esaminato più di 4000 domande e selezionato oltre 900 giudici e più di 1700 *magistrates*.

dei candidati, si sia parlato come di una forma di cooptazione da parte degli altri membri del giudiziario²⁷.

In definitiva, il *Lord Chancellor* assumeva il ruolo di un regista, nell'ambito di procedimenti nei quali intervenivano, formalmente a titolo consultivo, una pluralità di soggetti, in grado di esercitare un rilevante potere di influenza; a differenza del sistema americano, caratterizzato dalla natura esclusivamente politica delle nomine dei giudici, quello inglese poteva essere definito a buona ragione come un modello politico *sui generis*, o più propriamente, un modello politico-corporativo.

4. La riforma e l'istituzione della *Judicial Appointment Commission*

Il fulcro della riforma costituzionale apportata dal CRA 2005 è rappresentato, per quanto in questa sede ci occupa, oltre che dalla modifica delle funzioni e delle prerogative costituzionali del *Lord Chancellor*²⁸ e dalla istituzione della *UK Supreme*

²⁷ Sul punto si veda A. Guarnieri, B. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2011, 58.

²⁸ Parallelamente alla istituzione della nuova commissione per la selezione dei giudici il CRA 2005 è intervenuto altresì per modificare le funzioni del *Lord Chancellor*, in particolare per superare la peculiarità solo inglese di concentrare in un'unica figura funzioni riconducibili ai tre poteri dello Stato: la funzione esecutiva (in qualità di membro del Gabinetto), la funzione giudiziaria (in qualità di presidente dell'*Appellate Committee della House of Lords*, nonché della *Court of Appeal* e della *Chancery Division della High Court*) e quella legislativa (in qualità di *speaker* della *House of Lords*). A queste funzioni si aggiungeva inoltre quella di "*head of the judiciary*" a cui veniva ricondotta la funzione costituzionale di difesa della *rule of law* e dell'indipendenza del potere giudiziario, proprio in ragione di quella sua appartenenza sia al potere esecutivo che a quello giudiziario e dunque alla possibilità di svolgere un ruolo di mediazione tra i due rami del potere.

Senza entrare nei dettagli, ricordiamo infatti come nel caso *McGonnell*, deciso il 20 ottobre 1998, la Commissione per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa stabilì che il Regno Unito aveva violato l'art. 6 della CEDU, nella parte in cui prescrive che il giudice debba essere imparziale ed indipendente. Successivamente, nel rapporto stilato, nel marzo 2003, dal Comitato per gli Affari giuridici e i Diritti Umani del Consiglio d'Europa si evidenziò come il ruolo "duale" del *Lord Chancellor*, contemporaneamente Ministro della Giustizia e membro del sistema giudiziario, potesse violare l'art. 6 della CEDU, che prevede come ogni individuo abbia diritto ad un processo condotto da un giudice *indipendente ed imparziale*. Il rapporto aggiungeva che la Gran Bretagna, come democrazia di antica tradizione, avrebbe dovuto dare il buon esempio alle democrazie più giovani, garantendo in maniera *effettiva* il rispetto del principio di separazione dei poteri.

Il CRA 2005 (*section 2*) ha inoltre modificato i requisiti per la nomina a Lord Chancellor: se prima potevano accedere all'incarico solo Pari che svolgessero o avessero svolto anche la professione di giudici o comunque di *barrister*, la legge adesso si limita a richiedere che la persona sia "*qualified by experience*". La legge precisa poi come tale esperienza possa essere acquisita ricoprendo la carica di ministro, membro di una delle due camere del Parlamento, avvocato, professore di materie giuridiche nonché attraverso un'altra qualsiasi esperienza che venga giudicata rilevante del Primo Ministro. Dunque di fatto la carica di cancelliere è divenuta una carica attribuita ad un ministro che non si differenzia più dagli altri membri dell'esecutivo.

Sulle modifiche introdotte dal CRA con particolare riferimento al ruolo del *Lord Chancellor* si veda *ex multis*: G. Caravale, *La separazione del giudiziario: tradizione e innovazione nel Constitutional Reform Act*, in *Nomos*, Vol. 11, n. 3, 2006; P. Leyland, *Separating powers and*

*Court*²⁹, dall'istituzione di un apposito organismo indipendente dall'esecutivo al quale è stato affidato il compito di effettuare la selezione dei nuovi giudici (anche se non la loro nomina, la quale rimane una prerogativa del *Lord Chancellor* o della Regina): la *Judicial Appointment Commission*.

La commissione si configura alla stregua di un *Executive Non-Departmental Public Body* (*executive NDPB*)³⁰, ovvero come un organo che, istituito dal Parlamento o dal governo, sempre con l'approvazione del Parlamento, si pone al di fuori della struttura dipartimentale³¹, pur svolgendo funzioni esecutive, amministrative o regolatorie per conto dell'esecutivo e dipendendo economicamente da questo.

In quanto *executive NDPB* la JAC dunque opera al di fuori della struttura ministeriale pur dipendendo dal Ministero sotto il profilo finanziario ed essendo a

constitutionalising the office of Lord Chancellor, in *Diritto pubblico*, Vol. 10, n. 1, 2004, 117 ss.; F. Gandini, *Brevi note sulla istituzione della Corte suprema per il Regno Unito*, in *Il Foro Italiano*, 2009; D. Oliver, *Constitutionalism and the Abolition of the Office of Lord Chancellor*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 58, 2004;

²⁹ Sull'impatto prodotto dalla riforma del CRA rispetto all'istituzione della nuova Corte Suprema si rinvia a: N. Andrews, *The United Kingdom's Supreme Court: Four Hopes*, in *Annuario di Diritto Comparato*, 2011; T. Bingham, *The Old Order Changet*, in *122 Law Quarterly Review*, 2006, 211 ss.; D. Neuberger, *The Supreme Court: is the House of Lords 'Losing Part of Itself'?*, 2 december 2009, in www.judiciary.gov.uk; A. Torre, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, <http://www.giurcost.org/studi/pdf/torre1-2006.pdf>. Per un'analisi successiva, v. G. Caravale, *La Corte Suprema in un decennio di cambiamenti costituzionali*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2020, 1, 27 ss.

³⁰ Gli *Executive Non-Departmental Public Bodies* si configurano come una *species* dei *Non-Departmental Public Bodies* (anche noti come *quangos*), ovvero quegli organi «che si collocano al di fuori della sfera del potere esecutivo ma sono responsabili per lo svolgimento di funzioni che sono di natura governativa e dipendono finanziariamente dal governo stesso» (v. A. Torre, *Dal Board System ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, 3, 1156) pur sottraendosi al circuito della responsabilità ministeriale (c.d. *fringe organisations*).

Le funzioni che i *quangos* svolgono sono assai diversificate ma, secondo il *Report on Non-Departmental Public Body* del 1980 (*Report on Non-Departmental Public Bodies, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, January 1980, Cmnd 7797*, London, 1980) possono essere classificate in tre categorie: esecutive, consultive e giudiziarie.

Questi organi non sono quindi assimilabili alla categoria delle autorità indipendenti individuata sulla scorta della nozione ormai invalsa nei principali ordinamenti europei (cfr. sul punto G. Morbidelli, *Le autorità indipendenti: introduzione ad una lettura comparata*, in questa *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, 3, 1151 ss. ed in particolare per il Regno Unito: A. Torre, *Dal Board System ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, cit., 1145 ss.; S. Cattaneo, *"Agencies" e "regulation" nel Regno Unito*, in S. Labriola (cur.), *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi di transizione nel diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1999, 249 ss.).

Per un approfondimento delle caratteristiche degli *executive NDPBs* si rinvia a: CABINET OFFICE, *Public Bodies: A Guide for Departments*, Chapter Two, June 2006, 4, reperibile all'indirizzo web: <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/information-on-public-bodies>.

³¹ La dottrina inglese si è adoperata molto nel tentativo di definire la vasta e complessa moltitudine di organismi pubblici che gravitano intorno all'amministrazione dipartimentale pur non facendone formalmente parte. La locuzione più ricorrente per identificare tali organismi è quella di "*non departmental public bodies*".

questo legato da forme di raccordo e collaborazione amministrativa³². Il personale che vi opera è esterno al *civil service*, ed in particolare il suo vertice amministrativo è scelto dalla commissione stessa dietro approvazione del *Lord Chancellor*.

Accanto alla JAC il *Judicial Appointment Commission* ha altresì previsto l'istituzione di un altro organo che, in sostituzione del *Lord Chancellor* e del primo ministro, provveda alla nomina dei giudici (i c.d. *justices*) della neo-istituita *Supreme Court*. Tutte le volte in cui infatti si verifichi una vacanza di uno dei giudici della Corte Suprema il *Lord Chancellor* è tenuto a istituire una commissione *ad hoc* con il compito di selezionare il nuovo giudice da sostituire. In verità il cancelliere in questo caso non esercita alcun potere sostanziale di scelta in quanto, secondo quanto previsto dalla *section 26* del *CRA 2005*, la commissione selezionatrice è composta dal presidente della Corte Suprema, dal suo vicepresidente oltre ad un rappresentante di ciascuno dei tre organismi incaricati della selezione dei giudici esistenti nel Regno Unito che vengono designati dall'organismo di appartenenza con l'unico limite che almeno uno dei tre deve essere un membro laico³³. Non ce ne occupiamo partitamente in questa sede, trattandosi di un organo che non opera con continuità e la cui composizione può variare ogni volta che viene convocato.

4.1. (segue) la sua composizione

La composizione della *Judicial Appointment Commission* è disciplinata oggi dallo *Statutory Instrument 2013/2191*³⁴ (*The Judicial Appointments Commission Regulations 2013*) a seguito della modifica della *Schedule 12* del *CRA 2005*, apportato dal *Crime and Courts Act 2013*, il quale ha espressamente delegificato la materia in favore del *Lord Chancellor* con l'accordo del *Lord Chief Justice*³⁵.

³² Per un approfondimento sul rapporto tra Ministero della Giustizia e JAC si rinvia al *Framework Document Ministry of Justice and the Judicial Appointments Commission* reperibile all'indirizzo https://www.judicialappointments.gov.uk/sites/default/files/sync/about_the_jac/jac-moj-framework-2012.pdf

³³ Anche in questo caso la commissione incaricata della selezione può scegliere la procedura selettiva da seguire, ma è comunque tenuta a consultare il *Lord Chancellor* nonché le massime cariche giudiziarie del Regno Unito e i ministri più importanti di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. La commissione, muovendo dai criteri indicati dal *Lord Chancellor*, a conclusione del procedimento deve inoltre trasmettere la propria relazione contenente la proposta di nomina allo stesso cancelliere, il quale a sua volta, dovrà consultare nuovamente le massime cariche giudiziarie del Regno Unito i ministri già coinvolti prima di provvedere a comunicare il nominativo del candidato prescelto dal Primo Ministro che a sua volta lo sottoporrà alla regina per la nomina. Specularmente a quanto previsto per la selezione degli altri giudici da parte della JAC, anche per la nomina dei giudici della Corte Suprema il *Lord Chancellor* potrà rifiutare l'indicazione della commissione oppure chiedere a questa di riconsiderarne il contenuto (*sections 29-31* del *Constitutional Reform Act*).

³⁴ Lo *Statutory Instrument 2013/2191* è stato adottato dal *Lord Chancellor*, con l'approvazione del *Lord Chief Justice*, in forza del potere conferitogli dalla *Schedule 12* del *CRA 2005*. Il *draft* del regolamento è stato poi approvato con apposita risoluzione da entrambe le camere.

³⁵ Ai sensi della *Schedule 12*, par. 1 infatti “*the Commission consist of a) a chairman, and b) such member of other Commissioners as the Lord Chancellor may specify by regulations made with the agreement of The Lord Chief Justice*”.

Qualificata come un *executive non-departmental public body*, la JAC è formata da quindici componenti, provenienti da diversi ambiti dell'organizzazione giudiziaria inglese, dal mondo della professione forense oltre che da alcuni membri laici, secondo l'articolazione che segue:

- sette giudici in rappresentanza delle varie articolazioni della giustizia inglese (un *Lord Justice of Appeal*, un giudice della *High Court*, un *circuit judge*³⁶, un *district judge* di *county court*, un *senior tribunal office-holder member* del circuito dei *Tribunals*, un giudice dei *First-tier Tribunals*, un *non legally qualified judicial member*³⁷);

- sei membri laici, tra i quali viene nominato il Presidente della commissione, individuati tra persone che non hanno mai ricoperto cariche giudiziarie o esercitato la professione forense;

- due membri selezionati tra coloro che esercitano la professione forense e scelti tra la categoria dei *barrister*, dei *solicitors* e dei membri del *Chartered Institute of Legal Executives*³⁸ in modo tale che nessuno dei due ricopra la stessa qualifica dell'altro.

Si tratta certamente di una composizione più articolata di quella originariamente proposta dal governo nella proposta di legge iniziale nella quale veniva ipotizzata una presenza paritaria tra giudici, avvocati e laici³⁹, ma sostanzialmente analoga a quella introdotta nel *CRA 2005* all'atto della sua emanazione⁴⁰.

I componenti della JAC vengono nominati dalla Regina su proposta del *Lord Chancellor* per un tempo predefinito, della durata massima di cinque anni, e possono esercitare la funzione per un periodo anche non continuativo non superiore a dieci anni; pertanto, possono essere riconfermati nel loro incarico anche se non consecutivamente; cessano dal loro incarico al venir meno dei requisiti sulla base dei quali sono stati selezionati per la carica.

³⁶ I giudici di circuito sono giudici in Inghilterra e Galles che siedono nella *Crown Court*, nei tribunali di contea e in alcune sottodivisioni specializzate della *High Court of Justice*, come la *Technology and Construction Court*.

³⁷ Tale espressione viene chiarita dalla *regulation 6* e si riferisce a quei giudici laici che ricoprono una delle funzioni giudiziarie richiamate dalla norma (giudici di pace e giudici di tribunali individuati nella *Part 3* della *Schedule 14* del *Constitutional Reform Act*) e che non abbiano mai esercitato la professione forense come avvocati.

³⁸ Il *Chartered Institute of Legal Executives* (CILEx) è l'organismo professionale fondato nel 1963 con il supporto della *Law Society of England and Wales* per fornire un percorso professionalizzante per la formazione dei futuri giuristi, con la qualifica di *legal executive*. In quanto organismo professionale, CILEx è oggi rispettato e riconosciuto come uno dei tre rami principali della professione legale su un piano di parità con la *Law Society* e il *Bar of Council*.

³⁹ Si vede in tal senso la proposta contenuta nel Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: A New Way of Appointing Judges*, CP 10/03, London, HMSO, 2003 laddove si prevedeva che la Commissione dovesse essere composta da cinque giudici, cinque avvocati e cinque membri laici.

⁴⁰ La *schedule 12* del *CRA 2005* delineava una composizione dell'organo analoga a quella prevista oggi nel *JAC Regulations 2013* con l'unica differenza che al suo interno non si contemplava la presenza dei giudici del circuito dei *Tribunals*, come noto, organi giudiziari riformati a seguito del *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*.

Possono essere rimossi solo con atto della Regina su proposta del *Lord Chancellor*, nei casi di ingiustificato inadempimento delle proprie funzioni per un periodo ininterrotto di almeno sei mesi, ovvero in caso di condanna penale o di fallimento (senza riabilitazione), ed in tutti gli altri casi in cui il commissario risulti, a giudizio del *Lord Chancellor* “*otherwise unfit to hold his office or unable to discharge its functions*”⁴¹.

4.2. (segue) le modalità di nomina dei membri della JAC

Le modalità di selezione dei componenti della Commissione variano a seconda della provenienza del membro da nominare.

Le procedure individuate dallo *Statutory Instrument* 2013 n. 2191 sono tre e si distinguono in ragione della diversa categoria di provenienza.

La prima procedura⁴² è quella che viene utilizzata per tutti i commissari ad eccezione dei tre giudici superiori, ovvero dei membri designati tra i *Lords Justice of Appeal*, i giudici della *High Court* e tra i *senior tribunal office-holder member*.

In questo caso la selezione viene effettuata da un *panel* composto da quattro membri⁴³: il primo, che svolge anche la funzione di presidente del comitato, selezionato dal *Lord Chancellor* con il consenso del *Lord Chief Justice* o, nel caso in cui la selezione riguardi un commissario espressione dei *Tribunals*, dal *Senior President of Tribunals*⁴⁴; il secondo è il *Lord Chief Justice* o altro componente da lui scelto; il terzo componente è nominato direttamente dal primo dei membri designati; infine, l'ultimo è lo stesso presidente della JAC.

I requisiti per la nomina a componente del *panel* sono individuati in negativo: nessuno può essere nominato quale membro se è impiegato nel *Civil Service*; non può ricoprire il ruolo di primo membro del *panel* chi ricopre il ruolo di commissario o membro dello staff della JAC, chi esercita la professione forense in qualsiasi regione del Regno Unito, chi è membro della *House of Commons*, chi ricopre un ruolo giudiziario tra quelli indicati nella *schedule* 14 del CRA 2005; per l'accesso al ruolo di terzo membro del *panel* si prevede solo l'esclusione per i membri della *House of Commons*.

Il regolamento prevede poi che il *Lord Chancellor*, prima di proporre il nominativo del primo membro del *panel* al *Lord Chief Justice* o al *Senior President of Tribunals*, debba accertarsi che la scelta non sia inappropriata per la designazione, escludendo coloro che abbiano esercitato funzioni di natura giudiziaria o che in passato abbiano prestato servizio nell'Amministrazione, nella JAC o nel Parlamento così come coloro che abbiano ricoperto ruoli o si caratterizzino per una particolare affiliazione politica presente o passata in un partito.

⁴¹ Cfr. *Constitutional Reform Act, Schedule* 12, *paragraph* 15(2). Si tratta di un'ipotesi che fino ad oggi non risulta mai aver trovato applicazione.

⁴² Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 9.

⁴³ Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 13.

⁴⁴ Nel caso in cui la selezione riguardi il *non legally qualified judicial member* la persona deve essere selezionata dal *Lord Chancellor* con il consenso sia del *Lord Chief Justice* che del *Senior President of Tribunals*

Le stesse regole sono poi prescritte per la nomina del terzo membro del *panel* che deve esser effettuata successivamente da colui che sarà individuato come primo membro nonché per la selezione dei membri laici della Commissione⁴⁵.

Il regolamento⁴⁶ precisa poi come nella scelta dei componenti in rappresentanza delle professioni forensi la commissione debba tenere conto delle indicazioni formulate dalle associazioni di riferimento delle professioni forensi (il *Bar Council*, la *Law Society* e il *Chartered Institute of Legal Executives*).

La seconda procedura di nomina⁴⁷ prevede che l'individuazione dei due membri della JAC, in rappresentanza dei *Lords Justices of Appeal* e dei giudici della *High Court*, sia svolta dal *Judges' Council of England and Wales*⁴⁸, un organo costituito unicamente da giudici che, in rappresentanza della magistratura, fornisce consulenza al *Lord Chief Justice* in materia giudiziaria. In tal caso la *Judges' Council* formula una proposta motivata al *Lord Chancellor* il quale poi provvede alla nomina formale del soggetto selezionato.

La terza procedura selettiva⁴⁹ riguarda, infine, la selezione del componente in rappresentanza dei *senior tribunal office-holders*: anche in tal caso la nomina spetta formalmente al *Lord Chancellor* ma in questo caso dietro la proposta motivata del *Tribunal Judges' Council*, un organo costituito dal *Senior President of Tribunals* ai fini dell'applicazione del regolamento in questione.

La *ratio* di questa complessa disciplina risulta chiara e appare conforme con gli obiettivi che hanno ispirato la riforma legislativa del 2005: garantire un meccanismo di selezione dei giudici il più possibile scevro da condizionamenti esterni di natura politica e comunque tale da garantire una separazione più marcata rispetto al passato del potere giudiziario dall'esecutivo.

In definitiva, l'obiettivo che il legislatore pare voler perseguire è quello di assicurare alla JAC, anche in relazione al processo di selezione dei suoi membri, la massima protezione dalle ingerenze o condizionamenti dei partiti e del governo. Guardando alla composizione e al modo in cui sono selezionati i suoi membri, si può sicuramente apprezzare come questo scopo sembri effettivamente conseguito, tenuto conto che i membri espressi dal corpo giudiziario concorrono per quasi la metà dei membri della Commissione (7 su 15).

4.3 (segue) la procedura per la selezione dei giudici

La procedura di selezione dei giudici, per la prima volta disciplinata con la riforma introdotta dal CRA 2005, e successivamente modificata a seguito dell'adozione dello *Statutory Instrument 2012/2192 (The Judicial Appointments Regulations 2013)*,

⁴⁵ Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 15 (3).

⁴⁶ Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 15 (2).

⁴⁷ Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 10.

⁴⁸ Sul punto si veda J. Thomas, *The Judges' Council*, in *Public Law*, 2005, vol. 105, n. 3, 608 ss. Per un approfondimento anche sul sito del sistema giudiziario inglese <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/how-the-judiciary-is-governed/judges-council/>

⁴⁹ Cfr. S.I. 2013/2191, *regulation* 11.

pur presentando alcune importanti differenze a seconda del ruolo giudiziario per il quale si deve provvedere alla relativa nomina, si articola in quattro distinte fasi.

La procedura di selezione prende avvio con la richiesta del *Lord Chancellor* alla JAC di selezionare una o più persone per ricoprire uno o più posti resisi vacanti. La *vacancy notice* del *Lord Chancellor* deve comunque essere preceduta dalla consultazione del *Lord Chief Justice*.

Dopo di che la procedura si diversifica in ragione del ruolo che deve essere ricoperto; cosicché a mutare è la composizione dell'organo incaricato della selezione.

Attualmente le procedure di selezione disciplinate dalla Part IV del *CRA 2005* e dallo *Statutory Instrument 2012/2192*⁵⁰ sono cinque: per la nomina del *Lord Chief Justice*⁵¹; per gli *Heads of Division*⁵²; per i *Senior President of Tribunals*⁵³; per i *Lords Justice of Appeal*⁵⁴; per i giudici della *High Court* e delle altre corti inferiori⁵⁵.

Mentre in quest'ultimo caso la procedura selettiva è interamente condotta dal *plenum* della Commissione, negli altri casi è prevista l'istituzione di comitati *ad hoc*, i quali procedono autonomamente alla selezione dei candidati e alla formalizzazione di una proposta di nomina al *Lord Chancellor*, la cui composizione, al di là delle singole specificità per ciascuna figura da selezionare, così come previsto dal *CRA 2005*⁵⁶, prevede la presenza di almeno cinque membri di cui almeno due scelti tra i membri della JAC, almeno due professionisti del corpo giudiziario ed infine almeno due membri “*non legally qualified*”⁵⁷.

Dunque, per la scelta dei giudici, con l'eccezione di quelli della *High Court* o delle altre corti inferiori, il sistema di selezione è differenziato e si articola in un complesso procedimento dove sono coinvolti a diverso titolo – sia con mera funzione consultiva che in qualità di membri designati del *panel* – altri componenti della JAC, giudici che hanno precedentemente ricoperto il ruolo che si è reso vacante o giudici della Corte Suprema, il *Lord Chief Justice* e il *Lord Chancellor*⁵⁸.

Così per la selezione del *Lord Chief Justice* è prevista la costituzione di un comitato composto dal Presidente della JAC, il più anziano giudice della Corte

⁵⁰ Lo *Statutory Instrument 2013/2192* è stato adottato dal *Lord Chancellor*, con l'approvazione del *Lord Chief Justice*, in forza del potere conferitogli dalle *sections 94(2)* e *94 C* del *CRA 2005*. Il *draft* del regolamento è stato poi approvato con apposita risoluzione da entrambe le camere.

⁵¹ S.I. 2013/2192, *part II*.

⁵² S.I. 2013/2192, *part III*.

⁵³ S.I. 2013/2192, *part IV*.

⁵⁴ S.I. 2013/2192, *part V*.

⁵⁵ S.I. 2013/2192, *part VI*.

⁵⁶ Cfr. *section 70*, *75 B*, *79*.

⁵⁷ Con l'espressione “*non legally qualified*” si fa riferimento ai soggetti individuati alla *regulation 4* dello S.I. 2013/2192, ovvero coloro che non siano mai stati titolari di un ufficio giudiziario tra quelli indicati alla *Schedule 14* del *Constitutional Reform Act*, che non abbiano mai svolto la professione forense come avvocati, che non siano stati membri di un *panel* nominato ai sensi della *regulation 8* dell'*Employment Tribunals Regulations 2004*.

⁵⁸ Anche nella procedura ordinaria di selezione dei giudici inferiori è previsto il coinvolgimento, con funzione consultiva, anche di soggetti esterni alle stesse: il *Lord Chief Justice*, il *Lord Chancellor*, il *Senior President of Tribunals*, il precedente titolare della carica oggetto di selezione.

Suprema (o altro membro da questo designato tra i giudici di appello, gli *Heads of Division* ed altri giudici della Corte Suprema), un membro della JAC selezionato dal Presidente, un altro membro laico selezionato dal Presidente della JAC ed infine un membro scelto dal *Lord Chief Justice* in carica.

Il *panel* nell'ambito della procedura selettiva deve poi consultare il *Lord Chancellor*, il *Lord Chief Justice* e il primo ministro del Galles.

Per i giudici della Corte di appello la composizione del panel non è meno articolata. In tal caso il primo membro è il *Lord Chief Justice* o altro membro da questi designato, il secondo componente è indicato dallo stesso *Lord Chief Justice*, partecipano poi il Presidente della JAC o altro membro laico da questo individuato in sua vece, un componente laico della JAC nominato dallo stesso Presidente e un membro nominato dal *Lord Chief Justice* (dopo aver consultato il Presidente della JAC o il membro che ne fa le veci) tra i giudici della Corte Suprema, gli *Heads of Division*, il *Senior President of Tribunals*, i giudici della *High Court* o altro membro della JAC.

In questa procedura la fase di consultazione da parte del *panel* prevede il coinvolgimento del *Lord Chancellor*.

Anche per le selezioni degli *Heads of Division* è prevista l'istituzione di un *panel* di cinque membri formato dal *Lord Chief Justice* (o altro membro da questi designato tra i giudici della Corte Suprema, gli *Heads of Division*, i giudici di appello), il più anziano giudice della Corte Suprema (o altro membro da questi designato tra i giudici di appello, gli *Heads of Division* ed altri giudici della Corte Suprema), il Presidente della JAC o altro membro laico della JAC da questi designato, un altro membro laico della JAC dal Presidente, un membro nominato dal *Lord Chief Justice* tra i giudici della Corte Suprema, i *senior judge*⁵⁹, uno dei titolari delle cariche giudiziarie di cui alla *Schedule 14* del CRA 2005, un membro della JAC. Anche in questo caso la consultazione prevede il coinvolgimento del *Lord Chancellor* e del “*current holder of the office*”, ovvero del giudice in carica che deve essere sostituito.

Infine, per la selezione del *Senior President of Tribunals*, viene prevista la costituzione di un comitato *ad hoc* che prevede la partecipazione del *Lord Chief Justice* (o altro membro da questi designato in sua vece), un membro nominato dal *Lord Chief Justice* tra i giudici che ricoprono o hanno ricoperto una funzione giudiziaria nell'ambito del circuito dei *Tribunals*, il presidente della JAC o altro membro laico della commissione da questi designato, un membro laico della JAC nominato dallo stesso Presidente o dall'altro componente nominato in sua vece, un membro nominato dal *Lord Chief Justice* selezionato tra i componenti della JAC o degli altri organi collegiali per la selezione dei giudici in Irlanda del Nord e Scozia. In questo caso il *panel*, nell'ambito della procedura selettiva, deve consultare lo stesso *Lord Chancellor* e il *Senior President of Tribunals* in carica.

⁵⁹ Secondo quanto previsto dalla *section 109(5)* del CRA 2005, sono considerati *senior judge* solo i titolari delle seguenti cariche: *Master of the Rolls*; *President of the Queen's Bench Division*; *President of the Family Division*; *Chancellor of the High Court*; *Senior President of Tribunals*; *President of Welsh Tribunals*; *Lord Justice of Appeal*; *puisne judge of the High Court*.

Il *plenum* della Commissione si limita dunque a svolgere le proprie funzioni istruttorie e di proposta nell'ambito delle selezioni riguardanti i giudici della *High Court* e altri giudici inferiori, lasciando invece ad un arcipelago a composizione variabile di sottocommissioni il processo selettivo riguardante gli altri membri del corpo giudiziario.

Questo meccanismo complesso per la composizione dei *panel* è frutto della scelta del legislatore inglese di parcellizzare il procedimento di nomina, prevedendo, rispetto al procedimento ordinario, un decentramento nella selezione dei giudici superiori, con lo scopo di confinare il processo decisionale relativo alle scelte più importanti a un gruppo più ristretto di commissari, all'interno del quale, inevitabilmente, la componente togata, per autorevolezza e prestigio, è in grado di esercitare un ruolo più rilevante e condizionante.

In ogni caso, al di là del tipo di commissione chiamata ad effettuare la selezione, il procedimento di nomina è strutturato in modo tale da prevedere una condivisione della scelta su base ampia, secondo una sorta di complesso sistema di pesi e contrappesi e di bilanciamento di interessi teso a garantire che nessuno possa esercitare una scelta in autonomia. Una magistratura che, dunque, grazie a questo articolato sistema di selezione delle cariche giudiziarie da una parte si apre alla società con riferimento alla nomina dei giudici inferiori e che dall'altra si tutela da ingerenze esterne, garantendo ai giudici già in ruolo, una sorta di "diritto di prelazione" per la copertura dei ruoli apicali relativamente alla carriera delle posizioni di vertice; ciò che, almeno in una certa misura, riafferma per altre vie quel modello di cooptazione che ha caratterizzato il sistema giudiziario inglese sin dalle sue origini⁶⁰.

4.4 (segue) I criteri da seguire per la selezione dei giudici

Conclusa la fase notiziale dell'apertura della selezione a seguito della quale viene reso pubblico il concorso, si accolgono le candidature degli aspiranti, dopodiché è previsto un vaglio preliminare delle domande per accertare la presenza dei requisiti di ammissibilità⁶¹ e di "*good character*"⁶². Si passa quindi ad una prima

⁶⁰ Cfr. in tal senso A. De Luca, op. cit., 150.

⁶¹ Con l'approvazione del *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* sono state modificate le condizioni di accesso per la nomina alle varie cariche giudiziarie prima previste dal *Courts and Legal Services Act 1990*. Il precedente requisito del "*right of audience*" è stato sostituito dalla più generica "*judicial-appointment eligibility condition*" ovvero dalla condizione consistente nel possesso di determinati titoli tra cui quelli di *barrister* o di *solicitor*, per un certo numero di anni e che durante questo periodo abbiano accumulato una "*experience in law*" ovvero abbiano svolto, anche part-time, un'attività giuridica che può consistere non solo nella consulenza e nel patrocinio, ma anche nella mediazione o nell'insegnamento e nella ricerca. L'altra modifica riguarda la durata minima per la quale il candidato deve aver posseduto il titolo e acquisito l'esperienza la quale è stata ridotta laddove erano richiesti dieci anni in sette e nei casi in cui erano necessari sette anni in cinque.

⁶² Il requisito è prescritto, insieme al *merit*, dalla *section 63(3)* del *Constitutional Reform Act*; la Commissione ha elaborato una guida dove vengono esplicitati i contenuti di tale requisito, inteso come requisito di integrità morale e professionale del candidato. A tale scopo ciascun aspirante deve preventivamente dichiarare alla commissione una serie di informazioni che

selezione, fondata ai sensi della *section 63* del *CRA 2005* solo sul “*merit*”⁶³, che normalmente consiste in una prova tecnica da svolgersi online (*qualifying test*)⁶⁴ ma che può anche assumere la forma di una valutazione sulla base delle domande e dei titoli presentati dai singoli candidati (*paper sift*)⁶⁵. A questo criterio di natura curriculare se ne aggiunge anche un altro, attinente al profilo soggettivo del candidato e finalizzato a garantire un equilibrio complessivo all'interno del corpo giudiziario sotto il profilo culturale, etnico e sociale: la *diversity*⁶⁶. Un criterio

riguardano la propria pregressa attività professionale e lavorativa. Il documento è reperibile all'indirizzo

https://www.judicialappointments.gov.uk/sites/default/files/sync/application_selection/good_character-january2019.pdf

⁶³ La nozione di “*merit*” viene definita in Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: A New Way of Appointing Judges*, CP 10/03, London, HMSO, 2003, 13, reperibile in <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090117151841/http://www.dca.gov.uk/consult/jacommission/judges.pdf> Nel documento si accoglie una nozione di merito abbastanza estesa tale da ricomprendere caratteristiche soggettive del candidato quali la conoscenza ed esperienza giuridica, le capacità intellettuali e analitiche, le capacità di giudizio, le capacità di comunicazione e di ascolto, le capacità di gestione dell'autorità, nonché altri requisiti come integrità e indipendenza, equità e imparzialità, comprensione delle persone, maturità e temperamento, cortesia, impegno, coscienza e diligenza.

⁶⁴ In merito a questa fase, per un approfondimento, si rinvia a quanto indicato sul sito della JAC al seguente link <https://www.judicialappointments.gov.uk/qualifying-tests>

⁶⁵ In realtà già prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale si era venuta consolidando una convenzione in base alla quale il *Lord Chancellor* procedeva alla selezione dei giudici sulla base di tre criteri: il merito dei candidati, il servizio già prestato come giudice e l'opinione dei giudici in carica. In particolare quest'ultimo è quello tra i tre criteri che ha certamente influito in misura maggiore nelle scelte da parte del *Lord Chancellor* soprattutto con riferimento alle nomine dei giudici delle corti superiori e che quindi ha consentito l'utilizzo da parte di taluni dell'utilizzo dell'espressione “cooptazione” con riferimento ai meccanismi di selezione della magistratura inglese. Cfr. in tal senso A. De Luca, op. cit., 70.

⁶⁶ Secondo quanto previsto dalla *section 64* del *Constitutional Reform Act*, la Commissione, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve infatti altresì tenere presente l'esigenza di favorire una diversificazione (“*diversity*”) del giudiziario, cercando di promuovere la partecipazione alle procedure di selezione di persone in grado di rappresentare l'intera società, sia dal punto di vista del genere che dell'etnia. Nel documento Ministry of Justice, *Diversity of the judiciary: Legal professions, new appointments and current post-holders 2020 statistics*, reperibile all'indirizzo web <https://www.gov.uk/government/statistics/diversity-of-the-judiciary-2020-statistics> sono riportati interessanti statistiche circa il rispetto del criterio della *diversity* da parte della JAC nell'ambito delle procedure selettive da questa avviate nel corso del 2020. Così viene per esempio evidenziato come le percentuali di nomine di genere femminile decresca con il crescere del livello e del ruolo del posto resosi vacante (se per le procedure selettive riguardanti le *county courts* il genere femminile supera il 40%, per le cariche dei giudici della *Court of Appeal* la percentuale si aggira intorno al 20%). Lo stesso dicasi per il profilo dell'etnia dei candidati: in questo caso le percentuali sono estremamente più basse: solo l'8% per le nomine delle corti superiori e il 15% circa per quelle riguardanti i *Tribunals*.

Analogamente, per quanto riguarda le statistiche concernenti i giudici attualmente in carica, si rinvia al quadro di sintesi *Judicial Diversity Statistics 2019* predisposto dal *Judicial Office* e reperibile all'indirizzo web <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/07/Judicial-Diversity-Statistics-2019-Infographic-1.pdf>

Dai dati pubblicati si evince che tra i giudici delle corti superiori inglesi il genere femminile rappresenta il 32% del totale, tra i giudici dei *Tribunals* il 46% e tra i *magistrates* il 56% (rispetto agli anni precedenti il dato è in lieve crescita): Con riferimento alle minoranze etniche il dato, anche se in lieve crescita (circa il 2%), è piuttosto basso: il 7% per le corti superiori, l'11% per i *Tribunals* e il 12% per i *magistrates*. Infine, riguardo alla provenienza professionale: il 33% dei

finalizzato a garantire un maggiore pluralismo, in modo da riflettere le molteplici componenti sociali all'interno del corpo giudiziario, per troppo tempo caratterizzato da un'eccessiva omogeneità, che, a giudizio di alcuni commentatori, poneva problemi di legittimazione delle corti stesse⁶⁷.

Coloro che hanno superato questa prima fase partecipano quindi al cosiddetto *selection day*⁶⁸, in cui vengono sottoposti ad un colloquio orale e ad una prova di natura pratica (*role playing*)⁶⁹.

Tale selezione è preceduta (per i ruoli di *senior*) o seguita (in tutti gli altri casi) dalla fase di consultazione dei soggetti individuati nelle disposizioni regolamentari sopra descritte: dunque oltre ai giudici che ricoprono le posizioni apicali anche i magistrati che hanno precedentemente ricoperto quel ruolo ora oggetto del procedimento di selezione.

A conclusione della procedura selettiva il *CRA 2005* prevede che la commissione o il *panel* predisponga un rapporto in cui viene descritta la procedura seguita e in cui è indicato il candidato prescelto da sottoporre al *Lord Chancellor*. Questo potrà accettare la proposta della commissione ovvero, previa motivazione scritta, laddove non concordi con la proposta formulata, esercitare il potere di respingere l'indicazione o di chiedere alla commissione di riconsiderare la scelta effettuata⁷⁰. Ciascuno dei due poteri può essere esercitato una sola volta, per cui al

giudici delle corti superiori e il 63% dei giudici dei *Tribunals* provengono da una precedente carriera diversa rispetto a quella di *barrister* (dunque *solicitors* o *legal executive*).

⁶⁷ Cfr. E. Varano – V. Barsotti, op. cit., 281, che ricordano come la quasi totalità dei giudici fosse di razza bianca, di genere maschile, di mezza età, scarsamente rappresentativi della società nel suo complesso (caratterizzata, ormai, da un pluralismo piuttosto accentuato sotto tutti i profili, compreso quello etnico), in quanto quasi esclusivamente appartenenti ai suoi segmenti più elevati. non sembra peraltro che tale obiettivo sia stato raggiunto. Nella High Court, il 1° Aprile 2017, su 97 giudici 76 erano uomini e 21 donne e solo il 5% apparteneva a una minoranza etnica e un solo *solicitors*.

⁶⁸ Sul punto si rinvia alla scheda esplicativa pubblicata sul sito internet della JAC e reperibile all'indirizzo <https://www.judicialappointments.gov.uk/selection-day>

⁶⁹ Si tratta di una sorta di simulazione dove si chiede al candidato di misurarsi con una prova pratica di natura processuale.

⁷⁰ Si tratta in realtà di un potere che il *Lord Chancellor* ha esercitato solo raramente. Secondo quanto riportato in M. Gordon, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution. Process, Politics and Democracy*, Hart, Oxford, 2015, 138 uno studio pubblicato nel 2014 su iniziativa del Ministero della giustizia, rileva come con riferimento alle circa 3500 raccomandazioni formulate dalla commissione nel periodo 2006-2013 il *Lord Chancellor* ha impiegato tale potere solo cinque volte. Le ragioni sono anche da imputarsi all'elevato numero di selezioni che vengono compiute e dunque allo scarso tempo che il Ministro può dedicare alla singola selezione, opponendosi alla scelta della commissione. Possiamo anche ipotizzare che, almeno per quanto concerne la selezione dei giudici superiori, si proceda a concertazioni preventive di carattere informale tra il Cancelliere (che può così esercitare un potere di influenza) ed i componenti della JAC, in modo da evitare l'insorgere di pericolosi conflitti istituzionali. È proprio quanto sembrerebbe confermato dal *Lord Chancellor* Jack Straw in un'intervista rilasciata al *Guardian* il 4 dicembre 2012 (<https://www.theguardian.com/law/2012/dec/04/jack-straw-judicial-appointments-diversity>), nella quale ricordava come non fosse più il the Head of Judiciary, ma, quale ministro della giustizia fosse responsabile dell'andamento della giustizia di fronte a governo e parlamento.

massimo potranno essere selezionati tre candidati e solo uno di questi poi sarà effettivamente proposto alla Regina per la nomina da parte del *Lord Chancellor*.

Il rigetto della decisione può avvenire se il *Lord Chancellor* reputa che il candidato prescelto non sia adatto a ricoprire il ruolo per il quale è stato indicato. La richiesta di riconsiderazione può avvenire se il *Lord Chancellor* ritiene che non vi sia sufficiente evidenza che il candidato sia adatto al ruolo da ricoprire o che il candidato selezionato non sia il più qualificato per merito⁷¹. In caso di rigetto la commissione è tenuta a selezionare un nuovo candidato; nel caso di richiesta di riconsiderazione, invece, può sia confermare che modificare la propria decisione.

La procedura termina infine con la nomina formale da parte del *Lord Chancellor* per i giudici inferiori e da parte della Regina (su proposta del *Lord Chancellor* o del Primo Ministro) per i giudici superiori. La legge prevede inoltre la possibilità per i candidati di presentare un reclamo al *Judicial Appointment and Conduct Ombudsman*⁷², un organismo indipendente al quale è stato conferito, oltre al controllo sull'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei giudici, la supervisione del funzionamento della procedura di nomina.

Guardando all'ingente numero di domande processate ogni anno⁷³ e al nuovo procedimento di selezione dei giudici che la riforma del 2005 ha introdotto, non è difficile giungere alla conclusione secondo cui nell'ambito del processo di selezione a farne le spese, in termini di peso decisionale sulla scelta finale, sia il *Lord Chancellor*: da essere, almeno formalmente, l'unico artefice delle selezioni dei membri del corpo giudiziario, il nuovo assetto delineato dalla riforma lo confina in una posizione certamente più ridimensionata, non solo per la presenza di altri attori con cui condividere le scelte ma anche per il ruolo che in questo nuovo assetto la stessa magistratura si vede garantita⁷⁴. Invero un'ulteriore conferma di questo assunto la si può ricavare dall'approccio piuttosto prudente con cui il *Lord Chancellor* ha esercitato le sue prerogative di *reconsideration* o di *rejection* nell'ambito del procedimento di selezione di giudici⁷⁵: un dato che mette in luce

E certamente, in relazione alle selezioni riguardanti le posizioni apicali della magistratura, il cancelliere esercita un potere di vigilanza più accentuato, in ragione anche dell'importanza del ruolo da ricoprire: in tal senso può forse spiegarsi il caso dello stesso *Lord Chancellor* Jack Straw il quale, in relazione alla nomina del nuovo presidente della *Family Division*, esercitò nel 2010 il potere di *reconsideration* del candidato prescelto dalla Commissione. A seguito della riconferma da parte della Commissione il candidato fu poi nominato dal *Lord Chancellor*.

⁷¹ Sections 74, 83, 91 del *Constitutional Reform Act*.

⁷² Cfr. *Schedule 13* del *Constitutional Reform Act*.

⁷³ I dati più aggiornati, relativi all'anno 2019, sono reperibili all'indirizzo web <https://judicialappointments.gov.uk/wp-content/uploads/2020/10/statistics-bulletin-jac-2018-19.pdf>

⁷⁴ In questo senso, G.D. Gee, *Rethinking the Lord Chancellor's Role in Judicial Appointments*, in *Legal Ethics*, 2017, 4 ss. secondo cui «*The pre-2005 appointments regime conferred excessive discretion on the Lord Chancellor, but the post-2005 regime has gone much too far in the opposite direction. Today, the Lord Chancellor is almost entirely excluded from the process of selecting lower level judges and enjoys only limited say over the selection of senior judges*».

⁷⁵ Tra il 2006-2014, su circa 4.300 raccomandazioni, i Lord Cancellieri ne hanno rifiutati solo 5; in altre parole, i Lord Cancellieri hanno accettato il Le raccomandazioni di JAC - letteralmente-99,9% delle volte.

una dinamica delle relazioni all'interno della JAC sempre più spostata in favore del riconoscimento di una vera e propria garanzia di indipendenza del giudiziario dall'esecutivo.

Nella misura in cui la JAC può essere considerata una sorta di consiglio di giustizia, il rilievo determinante all'interno dell'organo della componente giudiziaria consente, quindi, di parlare di una forma più accentuata di autogoverno del potere giudiziario rispetto alla tradizione che si è consolidata negli ordinamenti dell'Europa continentale, nei quali il ruolo dei soggetti di estrazione politica risulta decisamente più evidente. Ma è altrettanto vero che, anche alla luce delle ultime riforme che hanno portato ad un decentramento delle funzioni della JAC in favore di un complesso sistema di sotto commissioni e comitati, le argomentazioni che avrebbero potuto consentire di assimilare la JAC alle strutture dei consigli di giustizia delle altre democrazie europee paiono oggi in parte aver perso di efficacia e di fondamento. Il sistema di governo della magistratura inglese appare del resto, anche alla luce di ciò che ci accingiamo ad illustrare, quanto mai diluito e frammentato in favore di un articolato arcipelago di organi, istituzioni e giudici, ciascuno con delle attribuzioni che si intrecciano con quelle degli altri, cosicché diventa assai arduo individuare nell'ordinamento un organo che possa assumere le vesti e le funzioni di un "vero e proprio" consiglio di giustizia.

5. Gli altri profili di amministrazione della giurisdizione in Inghilterra e Galles

5026

Invero, con l'approvazione del *CRA 2005* il legislatore inglese non si è limitato all'introduzione di una nuova regolamentazione del procedimento di selezione e di nomina dei giudici che rispondeva all'esigenza di contenere le influenze fino ad allora esercitate in materia dal *Lord Chancellor*, ma è intervenuto, più in generale, nel tentativo di delineare, in modo più netto rispetto al passato, l'ambito di operatività dell'indipendenza del potere giudiziario inglese, in particolare dal potere esecutivo.

Questa è la ragione per la quale sulla scorta di tale finalità il legislatore, nell'ambito della riforma del 2005, ha optato per una frammentazione delle funzioni di governo della magistratura fino ad allora esercitate direttamente, in maniera sostanzialmente autonoma, dal *Lord Chancellor*.

Se, per quanto concerne la selezione dei giudici, la scelta del legislatore è passata per l'investitura della neo istituita JAC, per quanto concerne le altre prerogative, anch'esse attinenti all'autogoverno della magistratura, l'opzione è stata quella di distribuirne la titolarità tra diversi organi in modo che nessuno di essi potesse prevalere sull'altro.

Così, in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, il *CRA 2005* è intervenuto a modificare in parte la titolarità del relativo potere e le modalità del suo esercizio; e, in questo caso, senza coinvolgere nel procedimento la JAC⁷⁶. Se

⁷⁶ La responsabilità disciplinare dei giudici è disciplinata, sia per quanto attiene all'individuazione delle misure e dei presupposti per la irrogazione delle sanzioni, sia per

prima della riforma tale potere era, infatti, di esclusiva titolarità del *Lord Chancellor*, a seguito dell'entrata in vigore del *CRA 2005* si è deciso di percorrere una strada diversa da quella prevista per la selezione del corpo giudiziario: la riforma si è in questo caso limitata a sancire una condivisione del potere disciplinare tra questo e il *Lord Chief Justice*⁷⁷ e a dettare una serie di disposizioni in merito all'esercizio del potere disciplinare sia sotto il profilo procedurale, che per quanto concerne l'individuazione delle misure e dei presupposti per la loro irrogazione, con l'obiettivo di garantire un esercizio più imparziale di tale potere⁷⁸. La scelta operata dal legislatore appare evidente e si iscrive, al pari di quanto fatto in merito alla nuova procedura di selezione dei giudici, nel solco del tentativo di assicurare un maggior grado di indipendenza dei magistrati e del corpo giudiziario: infatti, al di là dei dettagli procedurali, si può apprezzare facilmente come dalla condivisione del potere disciplinare tra i due organi, il singolo giudice risulti maggiormente garantito e protetto dal rischio di subire, anche solo indirettamente, condizionamenti o ingerenze indebite da parte dell'esecutivo⁷⁹.

Ma ciò che più di tutto deve essere posto in risalto è il rafforzamento del ruolo del *Lord Chief Justice* a scapito del *Lord Chancellor*: al primo sono state infatti

quanto riguarda il profilo procedurale nella *Part IV, Chapter 3* del *Constitutional Reform Act*. Il *Judges' Council* ha altresì pubblicato una *Guide to Judicial Conduct* dove sono indicate una serie di prescrizioni in materia disciplinare reperibile all'indirizzo web <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/03/Amended-Guide-to-Judicial-Conduct-revision-Final-v002.-March-2020.pdf>

⁷⁷ La previsione della titolarità congiunta del potere disciplinare tra i due organi ha altresì comportato poi l'istituzione nel 2013 di un autonomo *Judicial Conduct Investigations Office* (precedentemente denominato *Office for Judicial Complaints*) il quale ha sostituito l'apposito ufficio del Dipartimento degli affari costituzionali nel compito di fornire assistenza e consulenza per l'esercizio della funzione disciplinare.

⁷⁸ Questa parte della riforma è contenuta nella *Part 4, Chapter 3* del *Constitutional Reform Act*. Per un sintetico approfondimento sul punto si veda A.W Bradley, *The Constitutional Position of the Judiciary*, in D. Feldman (a cura di), *English Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 281 ss. A seguito della riforma il *Lord Chancellor* ha mantenuto la facoltà di rimuovere i giudici di grado inferiore rispetto a quelli della *High Court*, ma, ai sensi della *section 108(1)* del *CRA 2005* solo previo accordo con il *Lord Chief Justice*. Quest'ultimo acquista a sua volta nuove prerogative rispetto all'esercizio dell'azione disciplinare, anche se da esercitare in accordo con il *Lord Chancellor*: tra queste, ai sensi della *section 108(3)* del *CRA 2005* la possibilità di richiamare un giudice con un suggerimento (*advice*), un avvertimento (*warning*) od un rimprovero formale (*formal reprimand*) nonché di sospendere temporaneamente dai suoi incarichi un giudice sottoposto a procedimenti penali. Anche in questo caso, così come per il procedimento di selezione dei giudici, è attribuito al *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman* il compito di indagare sui reclami presentati in ordine all'esercizio del potere disciplinare ed eventualmente chiedere l'esame o il riesame delle decisioni assunte.

⁷⁹ Sempre sulla scia dello stesso obiettivo di limitare le prerogative del *Lord Chancellor* sulla carriera dei giudici tra le materie affidate alla competenza concorrente tra ministro e *Lord Chief Justice* merita un accenno anche la selezione dei *presiding judges*. Si tratta di giudici nominati per ogni *circuit* (nel numero minimo di due), responsabili di supervisionare l'amministrazione delle corti, intraprendere azioni per evitare ritardi e sprechi nella gestione delle risorse, assegnare i giudici all'interno del *circuit*. In ragione delle funzioni svolte dai due giudici riconducibili tanto all'allocazione e alla carriera dei giudici quanto all'amministrazione finanziaria e materiale delle corti, loro nomina vede il coinvolgimento sia del *Lord Chancellor* che del *Lord Chief Justice*.

affidate dal *CRA 2005* competenze capaci di incidere in una molteplicità di modi sulla professionalità e le competenze professionali dei giudici, sulla carriera e il lavoro quotidiano del singolo magistrato (collocamento e sanzioni disciplinari), sul lavoro delle corti (distribuzione del carico giudiziario tra loro), sulla rappresentanza della magistratura e sul suo rapporto con gli altri poteri (il *Lord Chief Justice* è capo e rappresentante del corpo giudiziario), sugli orientamenti decisionali in molti campi essendo egli membro della Corte di appello. Una consistente mole di funzioni che, sottratta al *Lord Chancellor*, non può che essere letta come la scelta di imprimere un sostanziale rafforzamento dell'indipendenza della magistratura dall'esecutivo.

Se poi a questa constatazione si aggiunge il fatto che, nell'esercizio dei suoi vasti compiti, il *Lord Chief Justice* è affiancato e coadiuvato da due organi (il *Judicial Executive Board* e il *Judges' Council of England and Wales*⁸⁰ entrambi presieduti dallo stesso *Lord Chief Justice*), composti interamente da giudici, tale considerazione risulta ancor più evidente e conferma ancora una volta la strada intrapresa dal legislatore con il *CRA 2005*.

6. Brevi riflessioni conclusive

Non è affatto semplice formulare delle conclusioni su un sistema di giustizia, come quello che comprende le corti di Inghilterra e Galles, che continua ad essere caratterizzato da differenze rilevanti se confrontato con gli altri ordinamenti europei e che presenta ormai delle peculiarità non trascurabili anche rispetto agli altri sistemi della famiglia di *common law*, ad iniziare da quello degli Stati Uniti.

Come ricordato all'inizio, il potere del cancelliere ha costituito, fino al 2005, una notevole anomalia, ancorché storicamente giustificabile e non del tutto percepita come tale⁸¹, del sistema inglese; un'anomalia che non poteva più reggere

⁸⁰ Sulla composizione e le funzioni attribuite ai due organi si vedano le informazioni pubblicate in <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/how-the-judiciary-is-governed/> Il *Judges' Council* è un organo di natura prevalentemente consultiva ed informativa, composto da un numero più elevato di membri, alcuni di diritto, altri in rappresentanza di tutti i livelli e le funzioni del corpo giudiziario inglese (per l'attuale composizione si veda <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/Judges-Council-membership-June-2020-1.pdf>). Il *Judicial Executive Board* è invece costituito dai vertici del sistema giudiziario inglese (il *Lord Chief Justice*, il *Master of the Rolls*, il *President of the Queen's Bench*, il *President of the Family Division*, il *Chancellor of the High Court*, il *Chairman of the Judicial College*, il *Senior President of Tribunals*, il *Senior Presiding Judge*, il *Lead Diversity Judge*, il *Chief Executive Judicial Office*).

⁸¹ Rispetto al tema della compatibilità con la Convenzione del ruolo del *Lord Chancellor*, risulta emblematico come, già nel 1950, quando si stava ancora negoziando il progetto di Convenzione, il *Lord Chancellor Jowitt* scrivesse al Ministero degli Esteri britannico manifestando il suo scetticismo (cfr. R. Stevens, *Unpacking the Judges*, op. cit.) e suggerendo di non aderire alla Convenzione: “*Non siamo preparati ad incoraggiare i nostri amici Europei a mettere a rischio (jeopardize) l'intero nostro sistema ordinamentale, che abbiamo elaborato nei secoli, in favore di un progetto confuso (half-baked) che dovrà essere amministrato da parte di una non ben chiara Corte...*”; “...ogni studioso del nostro ordinamento dovrebbe prendere le distanze da questo testo con un sentimento di orrore...”.

alla pressione della nuova cultura dei diritti umani introdotta dal sistema CEDU, incorporato nel Regno Unito con lo HRA 1998.

Possiamo osservare come le importanti riforme realizzate nel 2005, di cui ci siamo occupati, conseguenti al condizionamento subito da influenze esterne, a distanza di 15 anni non abbiano prodotto particolari sconvolgimenti; piuttosto sono state metabolizzate conferendo una razionalizzazione ad un modello che, come abbiamo riferito all'inizio, si era sviluppato quasi esclusivamente in via di prassi. Forse è ancora valida l'affermazione di Jackson e Spencer⁸², i quali ancora nel 1989 ribadivano come l'organizzazione giudiziaria inglese presentasse caratteri molto particolari, in parte legati alla conservazione di istituti del passato, che per lo più si adeguano ai tempi nuovi pur senza cambiare le vecchie forme.

La percezione che dunque si ha, decorsi ormai più di 15 anni dall'entrata in vigore del CRA, è che il legislatore inglese, condizionato dal contesto europeo ed internazionale, soddisfacendo le pressanti richieste di procedere ad una formalizzazione delle garanzie di indipendenza del corpo giudiziario, abbia in realtà deciso di rimediare alla lacuna legislativa al solo scopo di allineare il dato legal-positivo a quello delle altre democrazie contemporanee, consapevole che anche nell'ambito di un rinnovato contesto normativo, il nuovo equilibrio tra poteri che si sarebbe venuto a determinare, non si sarebbe discostato di molto da quello che per secoli aveva caratterizzato il sistema giudiziario inglese. Un sistema che si era venuto a delineare in secoli di storia pregressa, dove la magistratura, pur in assenza di un quadro normativo-formale di garanzia della propria indipendenza, poteva ritenersi, nella prassi, sufficientemente al riparo dalle ingerenze e pressioni della politica.

In altri termini, da un punto di vista sostanziale, la nuova declinazione del principio di indipendenza definita ed inverteata dal CRA, attraverso l'istituzione della *Supreme Court*, il ridimensionamento del ruolo del *Lord Chancellor* e l'istituzione della JAC, non ha alterato in misura significativa il rapporto fino ad allora costruito tra esecutivo e giudiziario a dimostrazione, ancora una volta, che il sistema inglese è indissolubilmente e irrimediabilmente condizionato e forgiato da un insieme di fattori di natura culturale, giuridica e sociale - che potremmo definire i "crittotipi" del sistema - che sfuggono a qualsiasi forma di positivizzazione e dove secoli di tradizioni e costumi difficilmente possono fare spazio ad una formalizzazione di regole e procedimenti nuovi.

Se guardiamo in particolare il rapporto tra potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato, il risultato più evidente ci pare quello dell'introduzione di un principio di separazione delle funzioni, prima inesistente, che ha determinato una rilevante compressione del ruolo, fino ad allora preponderante, del *Lord Chancellor* il quale appare ormai come l'organo del governo cui è affidato il compito di intrattenere le relazioni con l'intero corpo della magistratura giudicante, garantendone

⁸² Come riferito da A. Pizzorusso, voce *Ordinamenti giudiziari e professioni giuridiche*, voce *Ordinamenti giudiziari e professioni giuridiche*, cit., § 7.

l'indipendenza⁸³ sulla base di attribuzioni che possiamo definire di controllo esterno.

In definitiva, quindi, la situazione attuale si caratterizza per il riconoscimento di un alto livello di autonomia e di indipendenza delle corti di giustizia, la quale non è più garantita soltanto da strumenti informali e dal loro prestigio che assumeva una valenza quasi trascendente, bensì da istituti e procedure più moderne e formalizzate, che, come abbiamo visto, esaltano il ruolo di autogoverno della magistratura stessa, con riconoscimento di un ruolo determinante ai suoi vertici istituzionali, ed in particolare al *Lord Chief Justice*, che esercita ormai molte delle attribuzioni in precedenza spettanti al cancelliere.

Certamente, il modello che è stato costruito si caratterizza per una rilevante complessità determinata dalla compresenza di più soggetti preposti a tutela del valore dell'indipendenza, ciascuno dei quali esercita funzioni diverse, con una separazione della spettanza dei poteri di nomina dei giudici dalle altre attività, ad iniziare da quella di accertamento della responsabilità disciplinare.

L'altro dato che l'evoluzione recente ci pare dimostri, è la tendenza ad un rafforzamento del corporativismo e dell'autoreferenzialità della casta giudiziaria; da sempre i giudici inglesi hanno esercitato anche un ruolo politico costituzionale, riuscendo, tuttavia, sempre a non contrapporsi agli altri organi costituzionali, così da evitare conflitti che potrebbero ingenerare forme di delegittimazione. Questa caratteristica sembra confermata anche ai giorni nostri; pur perdurando l'assenza di un potere di *judicial review of legislation*, di recente le corti superiori inglesi si sono dimostrate in grado di dipanare alcune questioni di particolare delicatezza, quali quelle risolte con le c.d. sentenze Miller⁸⁴, che hanno risolto problemi di rilevante spessore politico.

Un ulteriore profilo che merita di essere segnalato è quello della comparsa di una sorta di carriera all'interno della magistratura, ancorché con caratteristiche del tutto *sui generis*. Non si tratta, infatti, di una progressione formalizzata come nel modello burocratico di *civil law*. Il sistema inglese continua a non prevedere la possibilità di un avanzamento dei giudici all'esercizio di funzioni di livello superiore: le promozioni seguono le stesse procedure delle nomine e la carriera è un concetto quasi sconosciuto nel sistema britannico; ma questo si realizza ormai in via di fatto, con la selezione di magistrati già in ruolo da parte della JAC per assolvere incarichi di maggiore rilievo. Questo *cursus honorum*, che era già una prerogativa del sistema statunitense, ha tra i suoi effetti quello di ridurre l'osmosi con il *bar*, come era proprio della tradizione inglese classica, anche se questa

⁸³ Si pensi solo al testo del giuramento richiesto al *Lord Chancellor* prima di assumere il proprio incarico ed la formula da utilizzare in base alla *section 17* del CRA: “I, ***, do swear that in the office of Lord High Chancellor of Great Britain I will respect the rule of law, defend the independence of the judiciary and discharge my duty to ensure the provision of resources for the efficient and effective support of the courts for which I am responsible. So help me God”.

⁸⁴ Si tratta di *R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] *Appeal Cases* 81, meglio nota come *Miller I* e *R (on the application of Miller) v The Prime Minister, Cherry and others v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41, anche detta *Miller II*.

evoluzione non altera l'originario modello di magistratura professionale
contrapposto a quello di magistratura burocratica.

