

Governo autonomo della magistratura: il modello nordico

di Francesco Duranti

Abstract: In the Constitutions of the Nordic Countries (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden) independence of the judiciary from others powers of State is firmly established, but only starting from 1975 onwards autonomous Courts Administrations have particular responsibility for the administrative management of the Courts, including financial management, human resources, organisation and information technology, competences previously attributed exclusively to the Ministry of justice. Each of these Court Administration (and similar bodies) has its origin in the development of its legal system, which is deeply rooted in a historical, cultural and social context, but all these institutions nevertheless share common experiences and functions and are composed and governed by analogous general principles. The institutional peculiarities of this Nordic model are of special interest in comparative perspective.

Keywords: Nordic Constitutions; Comparative Constitutional Law; Independence of the Judiciary; Court Administration; Denmark; Finland; Iceland; Norway; Sweden

5096

1. Profili introduttivi.

Nel diritto comparato generale sono da tempo consolidate classificazioni sistemologiche che tendono a considerare autonomamente gli ordinamenti nordici – ovvero gli ordinamenti di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia – nell’ambito della tradizione giuridica occidentale, a causa dei più rilevanti tratti distintivi di tali ordinamenti rispetto alle classiche famiglie giuridiche di *common law* e di *civil law*¹: appare, dunque, possibile individuare una specifica “Scandinavian legal culture” ed un autonomo “Scandinavian (Nordic) law”².

Ciò vale anche per gli ordinamenti costituzionali nordici, che consentono la classificazione di una autonoma “Nordic Family of Constitutional Law”³, senza, in ogni caso, dimenticare che, pur in presenza di forti elementi di analogia tra i vari

¹ Cfr, per tutti, J. Husa, K. Nuotio, H. Pihlajamäki, *Nordic Law – Between Tradition and Dynamism*, in J. Husa, K. Nuotio, H. Pihlajamäki (eds.), *Nordic Law – Between Tradition and Dynamism*, Antwerp, Intersentia, 2007, 5.

² U. Bernitz, *What is Scandinavian Law? Concepts, Characteristics, Future*, in *Scand. Stud. Law*, vol. 50, *What is Scandinavian Law?*, 2007, 28-29.

³ J. Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2002, 168. Analogamente anche J. Nergelius (ed.), *Nordic and Other European Constitutional Tradition*, Leiden/Boston, Brill, 2006.

sistemi costituzionali considerati, esistono anche significativi tratti distintivi tra gli stessi⁴.

2. L'assetto costituzionale.

In relazione all'organizzazione generale del potere giudiziario prevista dalle Costituzioni nordiche, un primo elemento di differenziazione tra gli ordinamenti in questione è relativo alla separazione tra Corti ordinarie e Corti amministrative, che è prevista nei soli ordinamenti di Finlandia e Svezia (ovvero nella Scandinavia orientale), mentre in Danimarca, Islanda e Norvegia (Scandinavia occidentale) esiste un unico ordine di Corti che hanno giurisdizione generale su tutte le materie. Tutti e cinque gli ordinamenti istituiscono, in ogni caso, un triplice livello di Corti, ovvero Corti distrettuali di primo grado, Corti di appello e, al vertice dell'ordinamento giudiziario, le rispettive Corti Supreme⁵.

Differisce, comunque, il grado di dettaglio con il quale le Costituzioni individuano l'organizzazione del potere giudiziario: in Svezia e Finlandia, le due Carte costituzionali si premurano di stabilire una articolata disciplina in tema di gradi di giurisdizione, competenza delle Corti, composizione e funzioni delle Corti Supreme (ordinaria e amministrativa), mentre la Costituzione norvegese e quelle di Islanda e Danimarca sono molto meno dettagliate, prevedendo un largo rinvio all'istituto della riserva di legge in materia.

Tutte e cinque le Costituzioni nordiche accolgono, poi, integralmente il principio della separazione dei poteri, affidando alle Corti il potere giudiziario che deve essere “tenuto separato dal potere esecutivo” (come, ad es., dispone l'art. 62 della Carta danese).

Così come tutte e cinque le Carte nordiche garantiscono espressamente l'indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato⁶ (art. 3 Cost. Finlandia; art. 70 Cost. Islanda; art. 95 Cost. Norvegia; art. 64 Cost. Danimarca; cap. XI, art. 3, Cost. Svezia), nonché l'imparzialità delle Corti (art. 24 Cost. Finlandia; art. 70 Cost. Islanda; art. 61 Cost. Danimarca; art. 95 Cost. Norvegia; cap. XI, art. 6, Cost. Svezia), sì che “the constitutional protection of independence in the act of judging itself is quite similar in the constitutional text of the Nordic

⁴ Come si preoccupano di adeguatamente sottolineare i vari saggi raccolti in H. Krunke, B. Thorarensen (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, Hart, Oxford, 2018. Cfr. volendo, già prima, F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁵ In Finlandia, le Corti amministrative sono, tuttavia, strutturate su di un duplice livello (Corti distrettuali e una Corte Suprema Amministrativa), mentre in Islanda il triplice grado di Corti è stato realizzato solo a decorrere dal primo gennaio 2018, allorché è stata istituita un'unica Corte di Appello.

⁶ Sull'indipendenza del potere giudiziario in prospettiva comparata, cfr. ora M. Volpi, *La Magistratura*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, 394 ss.

countries, even if the context and history of these provisions differ quite substantially”⁷.

Risulta, poi, costituzionalizzata l'inamovibilità dei giudici ed il divieto di trasferimento senza il loro consenso (art. 22 Cost. Norvegia; art. 64 Cost. Danimarca; art. 103 Cost. Finlandia; art. 61 Cost. Islanda; cap. XI, art. 7, Cost. Svezia), la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 61 Cost. Islanda; art. 64 Cost. Danimarca) e le garanzie relative allo status giuridico ed al trattamento di quiescenza (art. 103 Cost. Finlandia; art. 61 Cost. Islanda; art. 64 Cost. Danimarca; cap. XI, art. 7, Cost. Svezia).

Nessuna delle cinque Carte nordiche istituisce, invece, un Consiglio di giustizia analogo a quello di altri ordinamenti europei⁸ cui affidare il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza del giudiziario dagli altri poteri dello Stato, risultando comune a tutti gli ordinamenti la scelta di rinviare alla legge la concreta disciplina degli istituti e delle modalità attraverso le quali assicurare la predetta autonomia ed indipendenza delle Corti.

Appare, dunque, opportuno un esame analitico dei cinque ordinamenti in ordine alle specifiche caratteristiche istituzionali di ognuno di essi in tema di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario.

3. L'esperienza della Svezia.

La concezione della separazione dei poteri tradizionalmente accolta in Svezia ha, per lungo tempo, assegnato un ruolo di assoluta primazia al Parlamento, istituzione fondamentale di tutto l'assetto costituzionale, in grado di rappresentare in esclusiva la volontà popolare e di delegare alle Corti e all'amministrazione le altre funzioni dello Stato⁹.

Solo con l'approvazione della nuova Costituzione (*Regeringsformen*, 1974)¹⁰ si pongono le basi per un nuovo approccio alla questione dell'autonomia e

⁷ T. Bull, *Institutions and Division of Powers*, in H. Krunke, B. Thorarensen (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, cit., 63.

⁸ Per un'ampia disamina comparativa su ruolo e funzioni Consigli di giustizia in Europa, cfr., in particolare, M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Dir. Pubb. Comp. Eur.*, 2009, 948 ss.; E. D'Orlando, L. Montanari (cur.), *L'indipendenza della magistratura in Europa e il ruolo dei Consigli di giustizia*, in *Dir. Pubb. Comp. Eur.*, 2010, 1603 ss.

⁹ Come ricorda, ancora di recente, M. Zamboni, *Le Corti Supreme in Svezia: da funzionari amministrativi a giudici "veri"?*, in *DPCE online*, 2019/4, 2645, in Svezia è, in passato, ampiamente prevalso il principio della divisione delle funzioni, anziché della separazione dei poteri, sì che "il Parlamento è stato considerato l'unico vero potere (essendo l'unico che rappresenti il popolo) che, a sua volta, delega le altre due funzioni (giudiziaria ed esecutiva) alle corti ed agli enti pubblici a carattere amministrativo".

¹⁰ Come noto, sin dal previgente assetto costituzionale del 1809, la struttura della Costituzione svedese ha carattere pluritestuale: sono, infatti, ancor oggi, ben quattro le leggi fondamentali che hanno rango costituzionale e che tutte assieme formano la Costituzione della Svezia. Tra queste, un ruolo di assoluto primo piano spetta, in ogni caso, alla Legge sulla Forma di Governo (*Regeringsformen*) che contiene le norme fondamentali in tema di diritti e di organizzazione dei poteri pubblici e che, per questo motivo, viene di solito indicata, nella tradizione giuridica svedese, come la vera e propria Carta costituzionale del Regno di Svezia. Per più ampi svolgimenti sul punto, sia consentito il rinvio a F. Duranti, *La Costituzione della*

dell'indipendenza del potere giudiziario, allorché vengono introdotte nella Carta le specifiche norme di principio in tema di indipendenza, imparzialità ed inamovibilità dei giudici sopra richiamate.

Nel corso del 1975 entra, poi, in funzione un nuovo organo – il primo del genere negli ordinamenti nordici¹¹ – denominato *Domstolsverket* (*National Courts Administration*, nella traduzione ufficiale in lingua inglese), con natura di autorità amministrativa indipendente e funzioni relative alla complessiva amministrazione (anche finanziaria) delle Corti¹².

Il *Domstolsverket* è composto da un *Board* di nove membri, di cui: due eletti dal Parlamento; due eletti dai magistrati; uno designato dal Procuratore generale; tre individuati dalle altre autorità amministrative indipendenti; uno, infine, scelto tra i funzionari giudiziari.

Il *Board* ha la funzione di supervisione e consulenza nei confronti del Direttore generale dell'autorità, nominato dal Governo e responsabile amministrativo di vertice dell'istituzione.

Il *Domstolsverket* ha competenze in materia di distribuzione delle risorse umane e finanziarie alle Corti, formazione dei magistrati, supporto nella gestione delle strutture informatiche e nello sviluppo di innovative prassi amministrative per la maggiore efficienza del carico giudiziario assegnato alle Corti, oltre che di monitoraggio delle performance complessive degli uffici giudiziari del paese¹³.

Per ciò che concerne selezione, reclutamento e nomina dei magistrati, è istituito un altro organo indipendente dall'esecutivo (*Domarnämnden* o *Judges Proposal Board*), composto di nove membri, due dei quali eletti dal Parlamento, cinque individuati dal Governo tra i magistrati in servizio, due tra gli appartenenti alle professioni legali ed uno tra gli avvocati, nominati per un mandato – rinnovabile – di quattro anni, con il compito di selezionare i candidati migliori per i posti vacanti in organico presso le varie Corti.

Come prescrive espressamente la Costituzione, nel procedere alla nomina dei magistrati “solo fattori oggettivi, quali la competenza ed il merito, possono essere presi in considerazione” (cap. XI, art. 6, Cost.), atteso che il reclutamento è aperto anche a soggetti, con adeguate competenze giuridiche, provenienti da altre professioni legali (professori, avvocati, giuristi).

Nella generalità dei casi, la proposta formulata dal *Domarnämnden* al Governo è invariabilmente rispettata dall'esecutivo, che provvede alla nomina conformemente alla proposta ricevuta: “there have been very few cases where the Government has not followed the suggestions it has received”¹⁴.

Svezia (1974), in R. Orrù, G. Parodi (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. II, *Regno Unito, Austria e altri Paesi europei*, Wolter Kluwer – CEDAM, Milano, 2016, 559 ss.

¹¹ Tale da costituire il modello di riferimento per quelli successivamente adottati negli altri quattro ordinamenti: così J. Nergelius, R. Zimmerman, *Judicial Independence in Sweden*, in A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Berlin Springer, 2012, 189.

¹² J. Bell, *Sweden's Contribution to the Governance of the Judiciary*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 50, 2007, 99 ss

¹³ Sulle competenze e sulle funzioni del *Domstolsverket*, cfr., in generale, *The Swedish National Courts Administration*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007, 629-650.

¹⁴ J. Nergelius, R. Zimmerman, *Judicial Independence in Sweden*, cit., 200.

Dopo la revisione costituzionale del 2011, il procedimento di nomina dei magistrati di rango più elevato, ovvero quelli della Corte Suprema e della Corte Suprema Amministrativa – in passato affidato alla esclusiva responsabilità del Governo – è stato riformato nel senso di aprire ancor di più la carriera giudiziaria agli apporti provenienti dalle altre discipline legali, soprattutto l'accademia e la professione forense, oltre che di prevedere la preventiva competenza propositiva del *Domarnämnden*¹⁵.

Per ciò che concerne lo status giuridico dei magistrati di ruolo, la Carta svedese stabilisce numerose garanzie in tema di inamovibilità, divieto di trasferimento e strumenti di tutela contro eventuali provvedimenti di destituzione.

Così, un giudice di ruolo può essere rimosso dall'ufficio solo se ha commesso un reato o per negligenze gravi o ripetute nello svolgimento dei suoi doveri di servizio o se si sia dimostrato palesemente inidoneo a svolgere le funzioni del suo ufficio (cap. XI, art. 7, Cost.).

Sulla rimozione e sulla sospensione dalle funzioni o sulla necessità di sottoporre ad accertamento sanitario obbligatorio un componente della Corte Suprema decide, in via esclusiva, la Corte Suprema Amministrativa; specularmente, è competente la sola Corte Suprema nel caso in cui sia un membro della Corte Suprema Amministrativa ad essere oggetto di rimozione, sospensione o accertamento sanitario obbligatorio: in tutti questi casi, i procedimenti sono attivati ad iniziativa dell'Ombudsman parlamentare o del Cancelliere di Giustizia (cap. XI, art. 8, Cost.).

Nel caso in cui sia rimosso un giudice di ruolo, questi ha diritto di rivolgersi ad un tribunale per il riesame di tale decisione: lo stesso si applica anche nel caso di sospensione dal servizio ed accertamento sanitario obbligatorio (cap. XI, art. 9, Cost.).

In materia disciplinare, i magistrati – alla stessa stregua di tutti i funzionari amministrativi – sono soggetti al giudizio della Commissione statale di disciplina (*Staten Ansvarsnämnd* o *National Disciplinary Board*), organo nominato dal Governo e composto di cinque membri, di cui due (il Presidente ed il Vicepresidente) debbono essere magistrati in possesso di elevata esperienza nell'esercizio della funzione giudiziaria.

La responsabilità disciplinare nei confronti dei magistrati di ruolo – di tutti, ad eccezione dei giudici della Corte Suprema e della Corte Suprema Amministrativa¹⁶ – è attivata ad iniziativa della stessa Corte di appartenenza del magistrato, dall'Ombudsman parlamentare o dal Cancelliere di Giustizia ed i provvedimenti disciplinari che può adottare la Commissione di disciplina sono la censura, l'ammonizione e la riduzione dello stipendio.

Nei confronti dei predetti provvedimenti disciplinari, il giudice soggetto a sanzione può proporre impugnazione innanzi alla magistratura del lavoro: la prassi

¹⁵ Cfr. M. Zamboni, *Le Corti Supreme in Svezia: da funzionari amministrativi a giudici "veri"?*, cit., 2651-2652.

¹⁶ Per i quali valgono le speciali disposizioni costituzionali di cui al richiamato cap. XI, art. 8, Cost.

mostra, tuttavia, che i procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei magistrati di ruolo sono, in pratica, quasi del tutto assenti nelle relative statistiche degli ultimi anni¹⁷.

4. L'esperienza della Danimarca.

Per lungo tempo – e pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1953 – l'amministrazione delle Corti è stata soggetta in Danimarca alla esclusiva competenza del Ministro della giustizia.

Solo alla fine degli anni Novanta del secolo scorso prende avvio un processo di riforma del sistema con la nomina di un'apposita Commissione parlamentare di studio, incaricata di formulare proposte di revisione in materia.

Dopo un lungo ed approfondito percorso parlamentare, viene così approvata nel 1998, con voto pressoché unanime del Parlamento¹⁸, una ampia riforma del sistema di amministrazione delle Corti danesi basata sull'istituzione con legge (in vigore dal successivo luglio 1999) di due nuovi organi indipendenti, il *Domstolsstyrelsen* (*Danish Court Administration*) ed il *Danish Judicial Appointments Council*.

Il *Domstolsstyrelsen* è un'autorità amministrativa indipendente composta da undici membri, nominati per un mandato, rinnovabile, di quattro anni, otto dei quali eletti dalle Corti (cinque giudici e tre funzionari amministrativi), uno dalla professione forense e due esperti in amministrazione pubblica (uno dei quali scelto dalla Conferenza dei Rettori delle Università e l'altro dal Consiglio per l'impiego pubblico).

Si occupa di assicurare alle Corti adeguate risorse finanziarie, amministrative e di personale, oltre che di provvedere alle strutture informatiche ed al periodico aggiornamento professionale dei magistrati.

Le decisioni ed i provvedimenti di tale autorità non sono soggetti a possibile revisione da parte del Ministro della giustizia, il quale non ha neppure poteri di indirizzo o proposta nei confronti dell'organo, che gode, dunque, di effettiva autonomia ed indipendenza dall'esecutivo¹⁹.

In materia di selezione, reclutamento e nomine dei magistrati è, invece, competente il *Danish Judicial Appointments Council*, composto da un giudice della Corte Suprema (che presiede l'organo), un giudice di Corte d'Appello (cui è affidata la vicepresidenza), un giudice di Corte distrettuale, un avvocato e due membri laici, che vengono tutti nominati dal Ministro della giustizia previa – vincolante –

¹⁷ Sulle condizioni attuali dell'elevato livello di indipendenza della magistratura in Svezia, cfr. la situazione aggiornata al 30 settembre 2020 in *European Commission - 2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law situation in Sweden* (Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 326 final), dove si dà anche conto dell'apertura di un nuovo percorso di ulteriore, eventuale, riforma che dovrebbe completarsi, tuttavia, non prima del 2023.

¹⁸ “Although there was no proof that the then current system had an adverse effect on judicial independence, the Danish Parliament did not want to leave room for even a theoretical possibility that such independence was not beyond question”: così *The Danish Court – An Organisation in Development*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007, 582.

¹⁹ Come pure rileva G. Cerrina Feroni, *L'autogoverno della magistratura amministrativa nei Paesi dell'Unione europea. Percorsi di comparazione*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2018, 35.

proposta formulata da un'assemblea di giudici della Corte Suprema, delle Corti d'Appello, dei rappresentanti dell'Associazione dei magistrati e dell'Associazione degli avvocati, oltre che dei rappresentanti degli Enti locali danesi²⁰.

Il *Judicial Appointments Council* provvede all'istruttoria sulle nomine per tutti i posti vacanti in organico, ad eccezione della sola posizione di Presidente della Corte Suprema²¹, occupandosi di pubblicizzare i posti disponibili, effettuare le audizioni dei candidati e formulare una graduatoria di merito da inviare al Ministro della giustizia, il quale – nella prassi ormai ventennale in materia – si limita a disporre la nomina formale del prescelto seguendo invariabilmente le proposte avanzate dal Consiglio.

In materia di rimozione e trasferimento dei magistrati, valgono, poi, le norme costituzionali che stabiliscono che i giudici non possono essere rimossi dall'incarico se non per effetto di una sentenza, né possono essere trasferiti contro la loro volontà, “salvo i casi in cui abbia luogo una riorganizzazione delle Corti di giustizia” (art. 64 Cost.).

La destituzione di un magistrato può essere richiesta nei casi di grave e manifesta violazione ai doveri d'ufficio ed è assegnata alla competenza della *Den Særlige Klageret* (*Court of Indictment and Revision*), cui è pure attribuita la giurisdizione in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati, composta da un giudice della Corte Suprema (che la presiede), un giudice di Corte d'Appello, un giudice distrettuale, un avvocato (nominato dall'Associazione Nazionale degli Avvocati) ed un professore universitario (indicato dalla *Law Society*).

Così come in Svezia, anche in Danimarca la prassi mostra, in ogni caso, uno scarso ricorso all'attivazione della responsabilità disciplinare nei confronti dei magistrati²².

5. L'esperienza della Norvegia.

In Norvegia, analogamente all'esperienza danese, la questione della complessiva competenza in tema di amministrazione delle Corti è stata tradizionalmente attribuita, sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1814, al Ministero della giustizia e, in particolare, al suo *Department of Court Administration*.

Solo a partire dalla istituzione, con risoluzione parlamentare, della *Norwegian Commission of the Courts* si è iniziato a sviluppare un nuovo percorso volto a riformare l'assetto vigente.

Tale Commissione ha presentato il suo rapporto finale in Parlamento nel 1999, indicando le principali questioni meritevoli di riforma: 1) la creazione di una nuova

²⁰ *The Danish Court – An Organisation in Development*, cit., 586.

²¹ Per la quale è in vigore una speciale procedura, centrata sulla decisiva proposta della sola Corte Suprema stessa: cfr. S. Drugda, *New Appointment to the Supreme Court of Denmark*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, Aug. 9, 2019.

²² Sulle condizioni attuali dell'elevato livello di indipendenza del giudiziario danese, cfr. la situazione aggiornata al 30 settembre 2020 in *European Commission - 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Denmark* (Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 303 final).

istituzione indipendente, ovvero la *Domstoladministrasjonen* (o *National Court Administration*); 2) un nuovo sistema di reclutamento e nomina dei magistrati di ruolo; 3) una nuova procedura di attivazione e giudizio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati; 4) la riduzione dell'impiego presso le Corti di giudici non togati; 5) la regolamentazione delle attività extra giudiziali consentite ai magistrati²³.

Tra le più rilevanti motivazioni a favore della riforma, la Commissione suggeriva: a) la necessità di stabilire una più netta linea di demarcazione tra l'attività del Ministero e quella delle Corti; b) l'intento di rafforzare l'autonomia del giudiziario con la creazione di una nuova autorità indipendente in materia; c) l'argomento comparativo, fornito dalle altre esperienze nordiche (in particolare, Svezia e Danimarca), che avevano già istituito, con positivi risultati, analoghe autorità indipendenti sull'amministrazione delle Corti.

Viene, così, approvata la legge di riforma del sistema che entra in vigore nel 2002 e recepisce le principali indicazioni fornite dalla Commissione.

In primo luogo, con l'istituzione della *Domstoladministrasjonen*, con un Consiglio composto da nove membri, di cui cinque giudici e due avvocati nominati dal Governo e da due altri membri laici eletti dal Parlamento, con un mandato di quattro anni, rinnovabile per una sola volta.

Questa nuova autorità si occupa dell'amministrazione delle Corti norvegesi in modo indipendente dall'esecutivo, che non ha mai la possibilità di interferire con le sue decisioni, ma può ad essa impartire direttive amministrative nei soli casi di urgenza e previa consultazione con il suo Consiglio.

La *Domstoladministrasjonen*, che ha il compito principale di assicurare che l'amministrazione del giudiziario norvegese sia condotta "in a defensible and appropriate manner", ha una generale competenza consultiva in materia di amministrazione della giustizia e la possibilità di presentare a Governo e Parlamento proposte di budget finanziario per le Corti, di monitorarne le relative performance amministrative e di proporre l'istituzione di nuovi uffici giudiziari o l'ampliamento degli organici della magistratura²⁴.

In secondo luogo, risulta istituita una speciale autorità per la selezione ed il reclutamento dei magistrati (*Innstillingsrådet* o *Judicial Appointment Board*), composto da sette membri nominati dal Governo per un mandato di quattro anni (rinnovabile una sola volta), tre dei quali giudici (uno di Corte Suprema, uno di Corte d'Appello ed uno di Corte distrettuale), un avvocato, un giurista dipendente pubblico e due esperti di amministrazione.

Il *Judicial Appointment Board* si occupa di rendere pubblici i posti vacanti in organico, valutare comparativamente le esperienze professionali dei candidati e

²³ Sul *Report* e sulle principali linee di intervento proposte dalla *Norwegian Commission of the Courts* cfr., in particolare, A. Rosseland, *Presentation of the National Courts Administration and the Norwegian Court Reform of 2002*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007, 609.

²⁴ "The National Courts Administration has been afforded considerable freedom of action as regards setting part objectives and choosing modes of operation within this space and economic framework": così A. Rosseland, *Presentation of the National Courts Administration and the Norwegian Court Reform of 2002*, cit., 613.

proporre una graduatoria di merito al Governo, il quale provvede poi alla formale nomina dei magistrati di ruolo.

Il Governo ha facoltà di discostarsi dalla lista di candidati proposta, ma – in tal caso – deve previamente sottoporre il nome del soggetto prescelto al *Judicial Appointment Board* che ha così la possibilità di esprimersi di nuovo in merito: la prassi ormai ventennale in materia ha, in ogni caso, mostrato che la scelta del Governo è quasi invariabilmente quella di nominare il candidato indicato per primo nella lista compilata dal *Board*²⁵.

La competenza del *Judicial Appointment Board* si estende a comprendere le nomine relative a tutte le posizioni vacanti nell'organico della magistratura, ivi comprese quelle alla Corte Suprema, per le quali, però, oltre al parere espresso dal *Board*, si aggiunge anche quello espresso dai giudici della Corte Suprema stessa, che vengono all'uopo consultati prima della nomina da parte del Governo.

Ciò non vale, invece, per la nomina del *Chief Justice* della Corte Suprema, per la quale l'esecutivo dispone di un margine più ampio e libero di scelta, atteso che non deve esprimersi in merito il *Judicial Appointment Board*²⁶.

Nella riforma entrata in vigore nel 2002 trova, inoltre, posto anche una profonda modifica in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, in precedenza affidata alla esclusiva competenza del Ministro della giustizia.

Con la riforma viene, infatti, istituita una nuova autorità in materia di responsabilità disciplinare, il *Supervisory Committee for Judges*, composta di cinque membri, di cui due giudici (di Corte Suprema, di Corte d'Appello o di Corte distrettuale), un avvocato e due membri laici, tutti nominati dal Governo per un mandato di quattro anni rinnovabile per una sola volta.

Il *Supervisory Committee* è competente a conoscere della condotta impropria e delle violazioni ai doveri d'ufficio commesse, con colpa o dolo, dai magistrati di ogni ordine e grado e le sanzioni disciplinari che può adottare consistono nella censura e nella ammonizione scritta.

Per le condotte improprie extra-funzionali, possono attivare il giudizio del *Supervisory Committee* le seguenti autorità: la *National Court Administration*, il Ministro della giustizia e il Presidente della Corte ove è incardinato il giudice incolpato.

²⁵ “Under the present system, thus, the task of selecting new judges has effectively been taken away from the minister carrying the political responsibility and handed over to a group of people where judges and other legally trained members outweigh the ‘popular’ element by five to two”: così E. Smith, ‘...destroy all the sense of dependence’: *On the selection and Independence of the Judiciary in Norway*, in H. Ballin, E. van der Schyff, G. Stremler (eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2019. Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, Springer, Berlin, 2020, 129.

²⁶ Per la nomina del *Chief Justice*, viene costituito dal Governo un Comitato di selezione *ad hoc*, con il compito di individuare il candidato migliore da suggerire all'esecutivo per l'incarico. La Commissione di riforma del sistema giudiziario ha, al proposito, considerato “that the government should have some more leeway in appointing Chief Justices than other Justices and judges”, come ricorda A. Kierulf, *Norway: New Chief Justice Appointed to the Supreme Court*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, Mar. 1, 2016.

Per le condotte contrarie ai doveri di ufficio commesse nell'esercizio delle funzioni, alle predette autorità si aggiungono, inoltre, quali soggetti che possono attivare il giudizio di responsabilità disciplinare anche: l'Associazione Nazionale degli Avvocati norvegesi; le parti della controversia, i loro legali e consulenti, oltre ai testimoni e gli altri eventuali soggetti presenti, a vario titolo, nel processo²⁷.

La decisione del *Supervisory Committee* è definitiva in sede amministrativa e può essere impugnata, per soli motivi di legittimità, in via giudiziale innanzi alla Corte distrettuale competente per territorio nel termine perentorio di due mesi dalla pronuncia della decisione²⁸.

La riforma del 2002 si occupa, infine, di disciplinare le attività extra-giudiziali consentite ai magistrati, quelle consentite previa autorizzazione da parte della *National Court Administration* e quelle, invece, vietate per legge: ciò nell'ambito di una completa tracciabilità delle attività stesse, tutte soggette a registrazione presso gli archivi della *National Court Administration*²⁹.

La Costituzione si premura, in ogni caso, di stabilire che i magistrati – analogamente agli alti funzionari civili dello Stato – non possono essere destituiti, né trasferiti contro la loro volontà “se non per decisione giudiziaria” (art. 22 Cost.). Solo con la revisione costituzionale del 2014 nella Carta è stata, infine, introdotta – sulla scorta dell'art. 6 della CEDU – una norma sul diritto all'equo processo, deciso da un “tribunale indipendente e imparziale” (art. 95, comma 1, Cost.) e che lo Stato deve “garantire l'indipendenza dei tribunali e l'imparzialità dei giudici” (art. 95, comma 3, Cost.), conferendo, così, esplicita copertura costituzionale alla riforma introdotta con la legge del 2002³⁰.

6. L'esperienza dell'Islanda.

La Costituzione islandese del 1944 rinvia alla legge “la disciplina del potere giudiziario” (art. 59) e stabilisce che “nell'esercizio delle loro funzioni i giudici sono soggetti esclusivamente alla legge e non possono essere rimossi dalla loro carica se non per decisione giudiziaria, né possono essere trasferiti ad altro ufficio contro la loro volontà, salvo in caso di riorganizzazione della magistratura” (art. 61).

²⁷ Il termine per l'attivazione del giudizio di responsabilità disciplinare è di tre mesi dalla conoscenza della condotta contestata: cfr. A. Rosseland, *Presentation of the National Courts Administration and the Norwegian Court Reform of 2002*, cit., 624.

²⁸ La prassi mostra, in ogni caso, uno scarsissimo ricorso all'attivazione della responsabilità disciplinare nei confronti dei magistrati: cfr. E. Smith, ‘...destroy all the sense of dependence’: *On the selection and Independence of the Judiciary in Norway*, cit., 131.

²⁹ La complessiva disciplina delle attività extra-giudiziali dei magistrati norvegesi è regolata nell'intero cap. VI del *Court of Justice Act*.

³⁰ Come ricorda E. Smith, ‘...destroy all the sense of dependence’: *On the selection and Independence of the Judiciary in Norway*, cit., 131, “whatever the signification of the new provision might be, the existing lacunae in the constitutional protection of judicial independence has not given rise to major concerns in a system where the personal independence of judges has never been challenged by financial means. In fact, nobody seems to claim that the independence of the judiciary is under serious threat. To the contrary, the ideology underpinning judicial independence seems firmly rooted with the judicial professions as well as in the Norwegian society in general”.

Per lungo tempo, sino all'approvazione di un'ampia legge di riforma del sistema (*Act on Judiciary*, n. 15/1998), l'amministrazione delle Corti è stata affidata alla responsabilità del Ministro della giustizia.

Con la nuova legge, viene istituita una nuova autorità, il *Judicial Council* (*Dómstólasýslan*), composto da cinque membri, di cui due Presidenti di Corte distrettuale, eletti dai propri pari, e due giudici di Corte distrettuale, anch'essi eletti dai propri colleghi, oltre ad un membro nominato dal Ministro della giustizia, con funzioni di Presidente, scelto al di fuori della magistratura.

Al *Dómstólasýslan* vengono attribuite le funzioni in precedenza esercitate dal Ministro, tra cui la proposta di budget finanziario delle Corti da presentare al Parlamento, l'individuazione della consistenza dell'organico complessivo della magistratura e la formazione dei magistrati.

Tutto ciò, però, con esclusivo riguardo alle sole Corti distrettuali, la Corte Suprema rimanendo totalmente esclusa dalla competenza del Consiglio in quanto soggetta ad una speciale disciplina, in parte ancora di competenza del Ministro della giustizia³¹.

Un intervento più rilevante di riforma è poi compiuto, di recente, con la legge n. 50 del 7 giugno 2016, con la quale il Parlamento ridisegna complessivamente l'assetto delle Corti islandesi, introducendo, per la prima volta nel paese, un triplice livello di Corti, con l'istituzione, a far data dal gennaio 2018, di un'unica Corte d'Appello, competente a giudicare sulle impugnazioni delle sentenze rese dalle Corti distrettuali.

Con questa legge viene anche riformato il *Dómstólasýslan*, ancora composto di cinque membri, ma ora scelti diversamente dal passato: uno eletto dai giudici della Corte Suprema, cui viene assegnata la presidenza dell'organo; uno eletto dai giudici di Corte d'Appello; uno eletto dai giudici delle Corti distrettuali; uno eletto dai funzionari amministrativi delle Corti; l'ultimo nominato dal Ministro della giustizia e scelto fuori dai ranghi della magistratura.

Il mandato dei membri del *Dómstólasýslan* è di cinque anni – rinnovabile per una sola volta consecutiva – ma ogni anno avviene, a turno, il rinnovo di un componente del Consiglio.

Con la riforma viene, dunque, ampliata ed estesa la competenza del Consiglio sino a ricomprensivi ora tutti gli organi giudiziari del paese, ivi compresa la neoistituita Corte d'Appello e la stessa Corte Suprema, in passato, come detto, esclusa dalle funzioni del *Dómstólasýslan*.

Oltre all'amministrazione finanziaria delle Corti ed alla competenza in tema di organico e di formazione dei magistrati, al Consiglio viene anche attribuita una generale funzione consultiva e propositiva al Parlamento in materia di legislazione sulla giustizia.

Per ciò che concerne le nomine in ruolo dei magistrati, è, invece, istituito un apposito *Evaluation Committee*, composto da cinque membri, due scelti dalla Corte Suprema, uno designato dal *Dómstólasýslan*, uno individuato dall'Associazione

³¹ Cfr. *Iceland's Judicial System*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007, 606.

Nazionale degli Avvocati e l'ultimo eletto dal Parlamento, che restano in carica per un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta.

Il Comitato di valutazione ha il compito di selezionare i candidati in possesso dei requisiti di legge per il posto in organico vacante (ivi inclusi quelli alla Corte Suprema) e di predisporre una lista con la graduatoria di quelli più meritevoli.

Nel caso in cui il Ministro della giustizia intenda discostarsi dalla proposta formulata dal Comitato, ha l'onere di presentare innanzi al Parlamento una specifica mozione – che deve essere votata nel termine massimo di un mese dalla sua presentazione – con la quale chiede di poter nominare un candidato al di fuori della lista, ma comunque in possesso dei requisiti previsti dalla legge per la nomina: nel caso di mancata approvazione della mozione, il Ministro deve nominare il candidato indicato dall'*Evaluation Committee*.

Di particolare interesse è, a questo proposito, il recente caso finito innanzi alla Corte di Strasburgo e relativo alla nomina dei giudici della nuova Corte d'Appello, istituita dalla ricordata legge n. 50/2016 ed attiva a partire dal gennaio 2018.

In base ad una disposizione transitoria della nuova legge, infatti, in deroga alla predetta procedura ordinaria di nomina dei magistrati, la proposta di designazione di tutti i quindici giudici chiamati a comporre l'organico della nuova Corte d'Appello, doveva essere presentata dal Ministro della giustizia al Parlamento per la sua accettazione entro il 30 giugno 2017, previa compilazione della lista dei candidati più qualificati da parte dell'*Evaluation Committee*.

Dopo un'articolata serie di opinioni e pareri resi dai vari attori istituzionali coinvolti nella vicenda – Commissioni parlamentari, uffici governativi, Comitato di selezione – in ordine alla corretta procedura da seguire, il Ministro della giustizia ha richiesto all'*Evaluation Committee* di presentare non già un'unica lista con i nominativi dei quindici candidati più meritevoli a ricoprire l'incarico di giudice d'appello, quanto, invece, una complessiva lista dei candidati che avevano proposto domanda, correlata di valutazioni e giudizi sulle esperienze professionali di ognuno di loro.

Il Ministro ha presentato, quindi, in Parlamento una lista di quindici candidati diversa da quella proposta dall'*Evaluation Committee*, chiedendo all'Assemblea di esprimersi con un voto su tutta la lista in blocco e non già di procedere ad una votazione individuale su ciascun candidato all'incarico.

Dopo un'aspra contesa politica – culminata anche con la presentazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro della giustizia – il Parlamento ha infine approvato, a stretta maggioranza, la proposta dell'esecutivo, nominando i quindici giudici indicati nella lista proposta dal Ministro.

La controversia è poi giunta alla Corte Suprema, la quale nella sua pronuncia del 19 dicembre 2017 ha ritenuto che la procedura di nomina fosse parzialmente illegittima per difetto di istruttoria che per violazione della procedura di votazione in Parlamento³².

³² Sulla vicenda e sulla pronuncia della Corte Suprema, cfr., in particolare, R. Helgadottir, H. Porsteindottir, *Iceland: The State of Liberal Democracy*, in R. Albert, D. Landau, P. Faraguna, S.

Un cittadino islandese, condannato in Corte d'Appello per il reato di guida in stato di ubriachezza, completata la serie di ricorsi interni, ha presentato ricorso alla Corte EDU sostenendo che il collegio giudicante della Corte, composto da uno dei magistrati prescelti dal Ministro al di fuori della lista compilata dall'*Evaluation Committee*, fosse illegittimo per violazione del principio di indipendenza del potere giudiziario e, pertanto, in contrasto con l'art. 6 della CEDU che prevede, come noto, il diritto di ciascuno ad essere giudicato da un "tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge".

La Corte EDU, ritenuto ammissibile il ricorso, lo ha giudicato anche fondato per violazione del predetto art. 6, osservando che il procedimento di nomina: "was one in which the executive branch exerted undue discretion, not envisaged by the legislation in force, on the choice of four judges to the new Court of Appeal"³³.

La pronuncia, a sezione semplice, della Corte – che ha provocato un vivace dibattito politico e nel paese – è stata impugnata dal Governo islandese innanzi alla Grande Camera della Corte EDU³⁴.

Per quanto concerne, infine, la questione della responsabilità disciplinare dei magistrati, la legge di riforma del sistema giudiziario n. 50/2016 istituisce un apposito organo indipendente, il *Dómarastörf* (*Committee on Judicial Functions*), composto di tre membri, designati uno dall'Associazione dei magistrati islandesi, uno dalle Facoltà di Giurisprudenza e l'ultimo individuato dal *Judicial Council*, che restano in carica per un mandato di sei anni rinnovabile per una sola volta.

Il *Committee on Judicial Functions* si pronuncia in materia di violazioni ai doveri di ufficio commessi da un magistrato nell'esercizio delle funzioni o per inappropriata condotta extra-funzionale, su istanza di parte o del capo dell'ufficio giudiziario da cui dipende il magistrato incolpato.

Il giudizio sulla responsabilità disciplinare si conclude con una decisione del *Committee* – definitiva in sede amministrativa – che può risultare di archiviazione o di ammonizione scritta e che può essere impugnata dall'interessato in sede giudiziaria nel termine di un mese dalla pronuncia in questione.

Un magistrato può essere soggetto a sospensione temporanea dall'incarico se commette una nuova infrazione disciplinare nel termine di tre anni dalla precedente sanzione, e può essere destituito se commette gravi reati per i quali è condannato in sede penale e perde i requisiti previsti dalla legge per conservare la sua funzione giudiziale.

7. L'esperienza della Finlandia.

Drugda (eds.), *2017 Global Review of Constitutional Law*, I-CONnect – Clough Center, 2018, 134-135.

³³ Corte EDU, sez. II, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (ric. n. 26374/18), 12 marzo 2019, par. 123.

³⁴ L'udienza si è svolta il 5 febbraio 2020 e la Grande Camera non ha ancora – al momento in cui si scrive – depositato la sua pronuncia.

Sino a pochi mesi fa, la Finlandia era ancora uno dei pochi ordinamenti in Europa nei quali “the central administration of the Courts is a task for the Ministry of Justice”³⁵.

Pur dopo l’entrata in vigore della nuova Costituzione unitestuale nel marzo 2000, infatti, l’amministrazione delle Corti finlandesi era attribuita alla competenza del Ministro della giustizia, per mezzo del suo *Department of Judicial Administration*, chiamato, in ogni caso, a confrontarsi con l’espresso riconoscimento costituzionale dell’indipendenza del potere giudiziario (art. 3 Cost.) e con il diritto di ognuno alla tutela delle proprie posizione giuridiche soggettive innanzi ad “un tribunale o altro organo giudiziario indipendente” (art. 21 Cost.)³⁶, con la conseguenza di affidare il presidio della garanzia dell’indipendenza della magistratura e del buon funzionamento (amministrativo e finanziario) della giustizia direttamente al componente dell’esecutivo con delega al dicastero competente in materia³⁷.

Il graduale percorso di riforma inizia a prendere avvio con la nomina, nel corso del 2003, di una Commissione parlamentare sul sistema giudiziale per concludersi solo nel 2019, allorché il Parlamento approva la legge n. 209/2019 (di riforma del *Finnish Court Act*) che innova complessivamente il sistema, introducendo – a far data dall’1 gennaio 2020 – una nuova autorità amministrativa indipendente in materia, denominata *Tuomioistuinvirasto* (*Domstolsverket* in svedese, *National Court Administration* nella traduzione ufficiale in lingua inglese), con il precipuo compito di assicurare – ai sensi della legge istitutiva – “that the courts are able to maintain a high level of quality in the exercise of their judicial powers and that the administration of the courts is organised in an efficient and appropriate manner”, oltre che di rafforzare l’autonomia e l’indipendenza delle Corti dagli altri poteri dello Stato.

La nuova autorità si compone di un *Board of Directors* di otto membri, nominati dal Governo per un mandato (rinnovabile) di cinque anni, sei dei quali scelti tra i giudici delle seguenti Corti: uno di Corte Suprema; uno di Corte Suprema Amministrativa; uno tra i giudici di Corte d’Appello; uno di Corte amministrativa; uno di Corte distrettuale; uno di Corte specializzata (commerciale o del lavoro). I restanti due membri – non appartenenti ai ruoli della magistratura – sono così individuati: uno tra il personale amministrativo delle Corti e l’altro tra gli esperti in amministrazione pubblica. Il *Board* elegge nel suo seno un Presidente ed un Vicepresidente e designa un Direttore generale cui affidare la gestione amministrativa del personale assegnato all’autorità.

La *National Court Administration* si occupa di amministrazione finanziaria delle Corti, presentando una proposta al Ministero della giustizia sugli stanziamenti per le spese di funzionamento delle Corti e decidendo sulla successiva assegnazione degli stanziamenti conformità al bilancio approvato dal Parlamento.

³⁵ S. Sarvilinna, *Court Administration in Finland*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 51, 2007, 591.

³⁶ Per il testo in italiano della Carta finlandese, cfr. l’introduzione a cura di G.F. Ferrari, *La Costituzione della Finlandia (1999)*, in R. Orrù, G. Parodi (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. II, *Regno Unito, Austria e altri Paesi europei*, Wolter Kluwer – CEDAM, Milano, 2016, 221 ss.

³⁷ Cfr. M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, cit., 954.

Si occupa, poi, assieme al *Judicial Training Board*, di formazione – iniziale e continua – dei magistrati e provvede alle strutture informatiche e comunicative delle Corti.

Ha funzioni propositive e consultive in favore di Governo e Parlamento in relazione alle sue competenze istituzionali e – a partire dall'1 gennaio 2021 – avrà competenze in merito al reclutamento di personale presso le Corti, occupandosi delle questioni relative a tali rapporti di lavoro.

Per ciò che concerne la nomina dei magistrati di ruolo, è istituita (con legge del marzo 2000) altra autorità indipendente, il *Judicial Appointment Board*, nominato dal Governo e composto da dodici membri, nove dei quali scelti dalle Corti, un avvocato designato dal Consiglio nazionale forense, un pubblico ministero scelto dal Procuratore generale ed un componente scelto dal Ministro della giustizia tra i professori universitari in materie giuridiche.

Il *Judicial Appointment Board* pubblicizza i posti vacanti in organico, raccoglie le candidature e le valuta, proponendo al Ministro una lista di candidati classificati in ordine di merito: il Presidente della Repubblica provvede, quindi, solo alla nomina formale dei prescelti, recependo, per prassi, l'indicazione pervenuta al Ministro dal *Judicial Appointment Board*³⁸.

La scelta dei nuovi candidati ai posti vacanti nella Corte Suprema e nella Corte Suprema Amministrativa non è, invece, attribuita al *Judicial Appointment Board*, ma rimessa ad una speciale procedura, nella quale vengono direttamente consultati i componenti delle predette Corti Supreme.

Alla *National Court Administration* non sono, in ogni caso, attribuite competenze in materia disciplinare.

Le sanzioni disciplinari sono di competenza del *Chief Justice* di ciascun tribunale o del Cancelliere di Giustizia e dell'*Ombudsman* parlamentare³⁹.

Ai sensi dell'art. 108 Cost., il Cancelliere di Giustizia si occupa, infatti, tra le altre cose, di “assicurare che le Corti di giustizia, le altre autorità e i funzionari, gli impiegati pubblici e le altre persone che esercitano un incarico pubblico obbediscano alla legge e adempiano ai propri obblighi”.

Analoga funzione spetta, ai sensi del successivo art. 109 Cost., all'*Ombudsman* parlamentare, il quale deve parimenti “assicurare che le Corti di giustizia, le altre autorità e i funzionari, gli impiegati pubblici e le altre persone che esercitano un incarico pubblico obbediscano alla legge e adempiano ai propri obblighi”.

L'*Ombudsman* parlamentare e il Cancelliere di Giustizia sono, dunque, competenti in via esclusiva ad esaminare gli esposti presentati contro i giudici.

³⁸ Con la nuova legge del 2000, “the main innovation is that the recommendations of the Judicial Appointments Board are supposed to be followed not only by the Minister of Justice but also by the President of the Republic. In fact, this has always also been the case, with a single exception: The Board had voted 6-5 between the two main candidates and the appointment was finally given to the minority candidate”: così S. Sarvilinna, *Court Administration in Finland*, cit., 601.

³⁹ Su ruolo e funzioni di questi due organi in Finlandia, cfr. soprattutto B. Thorarensen, *Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive*, in H. Krunke, B. Thorarensen (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, cit., 93.

Le decisioni dell'Ombudsman e del Cancelliere di Giustizia possono includere un rimprovero o un parere, ad esempio, su ciò che costituisca esatta osservanza della legge o corretta condotta giudiziale.

Ai sensi dell'art. 110 Cost, poi, “la decisione di mettere in stato d'accusa un giudice per condotta illegittima nell'esercizio delle sue funzioni spetta al Cancelliere di Giustizia e all'*Ombudsman*. Il Cancelliere di Giustizia e l'*Ombudsman* possono proporre o ordinare una messa in stato d'accusa anche in questioni che ricadono nell'ambito del controllo di legalità che essi esercitano. La legge disciplina il riparto dei poteri tra il Cancelliere di Giustizia e l'*Ombudsman*, senza, tuttavia, limitare la competenza di ciascuno di essi in materia di controllo di legalità”.

Il successivo giudizio è, ovviamente, di esclusiva competenza della magistratura penale.

Il livello di autonomia e indipendenza del giudiziario finlandese è considerato particolarmente elevato secondo i parametri europei ed ora ulteriormente accresciuto dall'introduzione della nuova autorità indipendente di recente istituzione⁴⁰.

8. Conclusioni comparative: i tratti comuni del modello nordico.

L'analisi sin qui condotta delle esperienze dei cinque ordinamenti nordici consente di trarre alcune sintetiche considerazioni conclusive di interesse comparativo.

Ricorrono, infatti, alcuni elementi comuni alle cinque esperienze, tra i quali:

- a) il riconoscimento espresso in Costituzione dell'autonomia e indipendenza del giudiziario dagli altri poteri dello Stato, sì come le connesse garanzie di inamovibilità, divieto di trasferimento e soggezione soltanto alla legge dei magistrati;
- b) l'assenza nelle Carte costituzionali di un organo analogo ai Consiglio di giustizia, tipici di altre esperienze europee, ed il rinvio direttamente alla legge per la concreta individuazione dei meccanismi istituzionali volti a garantire la predetta autonomia ed indipendenza del giudiziario;
- c) l'istituzione (a partire dal 1975 in Svezia, per giungere sino al 2020 in Finlandia) di autorità amministrative indipendenti dall'esecutivo – con denominazione differenti, ma sostanzialmente traducibili con il ricorso al termine anglosassone di *Court Administration* – cui affidare il principale compito di provvedere all'amministrazione e alla gestione finanziaria, delle risorse e delle strutture, delle Corti;

⁴⁰ “The Finnish justice system is characterised by a very high level of perceived independence. Even with these high levels of perceived independence of the judiciary, Finland has recently undertaken reforms to further strengthen structural safeguards for judicial independence. A new independent body has been established to safeguard judicial independence. The *National Courts Administration*, which has taken office in January 2020, is an independent agency responsible for the administration of the courts, taking over functions previously exercised by the Ministry of Justice”: cfr. *European Commission - 2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law situation in Finland* (Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 325 final).

- d) l'individuazione dei componenti delle predette autorità indipendenti attraverso un criterio misto, in parte elettivo/rappresentativo della categoria ed in parte a mezzo di designazione di esperti o tecnici da parte dell'esecutivo e/o del Parlamento, e, dunque, centrato sull'equilibrata compresenza di togati e laici nei rispettivi Consigli, ma con una (tendenziale) prevalenza di componenti togati;
- e) la contemporanea compresenza di altre autorità indipendenti – anch'esse a composizione mista e individuabili con il termine di *Judicial Appointment Board* – cui attribuire la complessiva competenza in tema di valutazione, selezione e reclutamento dei magistrati;
- f) l'individuazione di ulteriori autorità indipendenti, composte anch'esse con il consueto criterio misto togati/laici – con denominazioni diverse traducibili, in sostanza, con il termine di *Disciplinary Panels* – accomunate tutte (con la parziale eccezione della Finlandia) dalla generale competenza in materia di responsabilità e giudizio disciplinare nei confronti dei magistrati;
- g) l'elevato livello di indipendenza – sia esterna che interna – del giudiziario nei cinque ordinamenti, come registrato concordemente da analisi e *report* delle varie istituzioni europee competenti in materia⁴¹.

Dal complesso di questi elementi comuni, assieme considerati, sembra, dunque, emergere l'individuazione di un possibile modello nordico di autorità indipendenti garanti dell'autonomia delle Corti (*Court Administration*), comparabili ai Consigli di giustizia di altre esperienze europee, ed anzi “costitutive di un modello nord-europeo di Consiglio, distinto da un modello sud-europeo, del quale farebbero parte i Consigli dei paesi latini e quello del Belgio”⁴².

Ciò che, in ogni caso, costituisce il principale ed autentico tratto caratteristico di tale modello è la compresenza di almeno tre distinte tipologie di autorità indipendenti – a composizione mista togati/laici – garanti dell'effettiva autonomia delle Corti, in relazione:

- a) all'autonomia amministrativa, alla gestione finanziaria ed alla formazione dei magistrati (*Court Administration*);
- b) al reclutamento, alla selezione ed alle nomine dei magistrati (*Judicial Appointment Board*);
- c) al sindacato sulla responsabilità disciplinare (*Disciplinary Panels*).

Questo modello – composito e plurale – di autorità garanti dell'autonomia e indipendenza della magistratura negli ordinamenti nordici, pare, del resto, collocarsi in linea di stretta conformità con un nuovo approccio al tema degli assetti istituzionali in tema di governo autonomo della magistratura, in base al quale è necessario ampliare l'orizzonte interpretativo oltre i soli Consigli di

⁴¹ Cfr., in particolare, M. Volpi, *L'indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d'Europa e della Rete europea dei Consigli di giustizia*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2010, 1754 ss.

⁴² Così M. Volpi, *La Magistratura*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 397-398. Cfr. anche G. Cerrina Feroni, *L'autogoverno della magistratura amministrativa nei Paesi dell'Unione europea. Percorsi di comparazione*, cit., 35; W. Woermans, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, in F. Fernández Segado (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, 2003, 2134 ss.

giustizia, per includervi ogni “judicial self-governance body”, ovvero ogni istituzione “with at least one judge whose primary function, entrenched in a legal norm, is to (a) decide about issues regarding court administration and/or the career of a judge, and/or (b) advise those who decide about such issues” e, dunque, di prendere in considerazione “not only judicial councils, but also judicial appointments commissions and similar bodies, the Court Service, court presidents, Supreme Courts (if vested with court administration), management boards or judicial boards”⁴³.

L’osservazione degli ordinamenti nordici consente, in conclusione, di confermare quanto considerato dall’analisi comparativa delle principali e più solide esperienze di democrazia consolidata in tema di indipendenza del potere giudiziario, ovvero “that judicial independence, observance of the rule of law and separation of powers is not only a matter of legal and constitutional guarantees, but also of something else, possibly a matter of tradition and culture of judicial independence”⁴⁴.

Francesco Duranti
Dip.to di Scienze Umane e Sociali
Università per Stranieri di Perugia
francesco.duranti@unistrapg.it

⁴³ Come suggerisce D. Kosar’, *Beyond Judicial Council: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, in *German Law Journal*, vol. 19, no. 07, 2018, 1586-1587.

⁴⁴ Così, condivisibilmente, E. Holmøyvik, A. Sanders, *A Stress Test for Europe’s Judiciaries*, in H. Ballin, E. van der Schyff, G. Stremler (eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2019. Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, Springer, Berlin, 2020, 307.