

Giacomo OBERTO

Giudice del Tribunale di Torino
Segretario Generale dell'Unione Internazionale dei Magistrati

L'ASSOCIAZIONISMO GIUDIZIARIO INTERNAZIONALE E IL SUO RUOLO NELLA DIFESA DELL'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

« As someone who has personally seen the terrible face of oppressive regimes and felt the pain of this, I try to follow your work as much as I can (...).
Your work sheds light on us in these dark days. You give us hope. You give us stamina. You bear our burden. (...).
You have brought practice to the concept of solidarity. You are our source of hope ».

[Da una lettera inviata al Presidente dell'Unione Internazionale dei Magistrati-UIM, José Igreja Matos, da Murat Arslan, Presidente di YARSAV, l'associazione turca di giudici e pubblici ministeri, disciolta e perseguitata dall'attuale regime al potere in Turchia]

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'associazionismo giudiziario internazionale nel procelloso contesto del mondo contemporaneo. – 2. Il ruolo dell'Unione Internazionale dei Magistrati nel processo di internazionalizzazione e transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario. – 3. Il *modus operandi* dell'Unione Internazionale dei Magistrati nelle situazioni di crisi. – 4. I principi generali sull'associazionismo giudiziario internazionale. – 5. L'associazionismo giudiziario internazionale nei sistemi di *Common Law*. – 6. L'influenza dell'associazionismo giudiziario internazionale sulla creazione di associazioni nazionali e sulla loro attività.

1. Introduzione. L'associazionismo giudiziario internazionale nel procelloso contesto del mondo contemporaneo.

Ho voluto inserire come *incipit* di questo mio contributo alcuni passi di una lettera di un vero e proprio eroe dell'indipendenza della magistratura: Murat Arslan, magistrato turco, fondatore e presidente della YARSAV (associazione di giudici e pubblici ministeri turchi), privato dal governo del proprio Paese delle sue funzioni di giudice, mandato a marcire in una prigione in cui si trova ormai da oltre cinque anni, assieme a migliaia di colleghi, rei del solo fatto di aver difeso l'idea di un potere giudiziario indipendente da intromissioni dell'esecutivo. Murat Arslan, con migliaia di suoi colleghi turchi, viene idealmente a collocarsi nel solco di quella « magistratura ribelle » al potere esecutivo, in nome del principio dell'indipendenza del potere giudiziario. Una magistratura che trova i suoi padri nobili nella Francia di Olivier Le Fèvre d'Ormesson, relatore nel collegio di fronte al quale si svolgeva il processo all'ex intendente delle finanze di Luigi XIV, Nicolas Fouquet ⁽¹⁾. O, ancora, in quei celeberrimi magistrati d'Oltralpe, come Michel de l'Hospital, Henri-François D'Aguesseau, Omer Talon e tanti altri che, in epoca addirittura

⁽¹⁾ A fronte delle reiterate pressioni del Re Sole perché si giungesse rapidamente ad una condanna capitale, il magistrato mandò a dire che « la cour rend des arrêts, non des services ! »: cfr. MULLER, *Voyages à travers l'histoire et le langage*, Paris, 1889, p. 149. Da notare che altre fonti storiche riferiscono la frase a Séguier, primo presidente della *Cour royale* di Parigi, che avrebbe risposto in tal modo alle pressioni del principe di Polignac, ministro degli esteri di Carlo X (cfr. KIRITHOGLU, *Un miracle comme on en voit peu*, Amsterdam, Bruxelles, Paris, 1858, p. 166).

precedente all'elaborazione della teoria di Montesquieu e alla diffusione delle teorie del secolo dei Lumi, diedero vita ad epici contrasti con il potere reale assoluto ⁽²⁾.

Murat Arslan ha ricevuto, nel 2017, proprio grazie all'influenza dispiegata dall'associazionismo giudiziario internazionale e, in particolare, dall'Unione Internazionale dei Magistrati (UIM), l'ambito premio « Vaclav Havel » del Consiglio d'Europa. È stato condannato da un tribunale di Ankara alla pena detentiva di dieci anni, con una decisione che il Prof. Diego García-Sayán Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza di giudici ed avvocati, ha testualmente definito come « not transparent » e non conforme ai « criteria for judicial proceedings designed to safeguard the legal rights of the individual » ⁽³⁾. Quella sua lettera, assieme alle tante e tante che l'Unione Internazionale dei Magistrati riceve quasi ogni giorno da colleghi in difficoltà e dalle relative famiglie, dimostra meglio di ogni altra considerazione astratta l'importanza pratica del fenomeno dell'associazionismo giudiziario internazionale.

Senza entrare qui nei dettagli dell'operato dell'UIM, posso solo dire che, nel caso della Turchia, oltre al « solito » impegno consistente nella emanazione di risoluzioni, raccomandazioni, invio di lettere agli organismi internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione Europea, etc.), di delegazioni *in loco*, di osservatori a processi intentati contro colleghi, e così via ⁽⁴⁾, l'Unione Internazionale ha deciso, nel 2016, di creare un fondo speciale di assistenza ai giudici e ai pubblici ministeri vittime delle persecuzioni del regime ed alle loro famiglie ⁽⁵⁾. Anche qui, senza dilungarsi su aspetti coperti, come si può ben immaginare, dal riserbo, si potrà solo dire che fino ad ora l'UIM ha erogato somme (di provenienza di magistrati di ogni parte del mondo, associazioni di magistrati e altri enti) per un montante totale di circa € 215.000,00, destinate a soccorrere le famiglie di giudici e pubblici ministeri turchi perseguitati dal regime, privati delle loro funzioni e sovente incarcerati. Un Comitato, appositamente costituito in seno al Gruppo Europeo dell'UIM, vaglia le richieste di sostegno e delibera l'erogazione, tramite una rete che opera – come agevole comprendere – in modo riservato e « clandestino », ma in costante contatto con l'UIM.

Nel corso degli ultimissimi anni il numero di Paesi europei (per non dire di quelli degli altri continenti) che hanno iniziato a presentare seri problemi in ordine al tema della salvaguardia dell'indipendenza della magistratura non ha fatto che aumentare, in modo addirittura esponenziale.

Basterà citare il caso, tra i più recenti, della Polonia, in relazione al quale l'UIM ha lanciato, d'intesa con l'associazione locale IUSTITIA, una rilevante e quanto mai ricca serie di iniziative ⁽⁶⁾, prima e dopo la famosa « Marcia delle 1000 toghe », che ha radunato il 19 gennaio 2020 per le vie

⁽²⁾ Il tutto, del resto, nel quadro delle ricorrenti frizioni tra la corona e i parlamenti, che erano organi giurisdizionali *lato sensu* equiparabili alle odierne corti d'appello (il testo più rilevante sulla storia dei parlamenti francesi è quello di DE LA ROCHE FLAVIN, *Treize livres des Parlemens de France*, Genève, 1621, p. 6 ss.). I principali contrasti si registrarono in relazione a quello di Parigi, su questioni quali la registrazione di svariati editti reali, o la presentazione di *rémontrances* contro gli atti di imperio del re (su questi temi cfr. ROUSSELET, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, I, Paris, 1957, p. 337 ss.). Per non parlare poi degli *arrêts de règlement*, con i quali le corti dell'epoca finivano con l'esercitare, anche se limitatamente a determinate materie, poteri quasi legislativi. Per alcuni esempi al riguardo v. la sentenza del Parlamento di Aix-en-Provence datata 19 febbraio 1685, che non solo decretò la nullità di una separazione consensuale ricevuta da notaio, ma che fece divieto a tutti i notai di ricevere per il futuro tale genere di atti (cfr. MERLIN, *Dizionario universale ossia repertorio ragionato di giurisprudenza e questioni di diritto*, ed. italiana, III, Venezia, 1835, p. 766 s.; cfr. inoltre BASNAGE, *Commentaires sur la coutume de Normandie*, in *Oeuvres de maître Henri Basnage*, II, Rouen, 1778, p. 91; OBERTO, *Gli accordi sulle conseguenze patrimoniali della crisi coniugale e dello scioglimento del matrimonio nella prospettiva storica*, nota a Cass., 20 marzo 1998, n. 2955, in *Foro it.*, 1999, I, c. 1316 ss.). Per la sentenza del Parlamento di Parigi in data 14 febbraio 1602, che aveva in precedenza imposto analogo divieto ai giudici cfr. CHENU, *Cent notables et singulières questions de droict*, Paris, 1606, p. 227.

⁽³⁾ Cfr. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/02/turkey-must-ensure-fair-appeal-judge-murat-arslan-after-gross-attack?LangID=E&NewsID=24140>.

⁽⁴⁾ Per una raccolta delle più rilevanti iniziative dell'UIM al riguardo cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-yarsav/>, nonché <https://www.iaj-uim.org/platform-for-an-independent-judiciary-in-turkey/>.

⁽⁵⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/bank-account-for-the-provident-fund-of-the-iaj-on-turkey-and-other-emergency-situations-affecting-the-judiciary-in-europe/>.

⁽⁶⁾ Per una rassegna cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>.

di Varsavia una vera e propria folla di magistrati di ogni Paese d'Europa, a dimostrare la loro solidarietà ai colleghi polacchi e la loro preoccupazione per la demolizione dello stato di diritto in quel Paese ⁽⁷⁾. L'ultima, importante, azione dispiegata in segno concreto di solidarietà verso quel Paese attiene al ricorso che l'AEM (Gruppo Regionale Europeo dell'UIM), *in una* con altre tre associazioni giudiziarie, ha presentato nell'agosto di quest'anno alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) contro il Consiglio UE per la sua decisione di sbloccare i fondi per la ripresa e la resilienza per la Polonia. Trattasi di un'iniziativa assolutamente senza precedenti, in cui l'associazionismo giudiziario agisce come tale, costituendosi addirittura come parte ricorrente in un processo di fronte a istanze giurisdizionali internazionali, a tutela dei legittimi interessi della giustizia e dei cittadini di un dato Paese membro ⁽⁸⁾.

Ma i casi appena citati non sono certo, purtroppo, isolati. Per citare gli avvenimenti che hanno scosso la magistratura europea e mondiale anche solo in questi ultimissimi anni basterà ricordare cosa è avvenuto, ad esempio, in Grecia, Montenegro, Romania, Slovacchia, Ungheria ⁽⁹⁾.

Ancora, l'emergenza umanitaria della Turchia si è in qualche modo ripetuta, anche se in forme e modi diversi (e per certi versi ancora più drammatici), in Afghanistan, ove l'UIM è stata chiamata a cooperare in una operazione di salvataggio, fuoriuscita dal Paese e trasferimento « fisico » di centinaia di giudici donne (e poi anche, come è facile immaginare) uomini e pubblici ministeri, in un contesto internazionale quanto mai complesso, che ha richiesto e richiede forme di collaborazione mai sperimentate in precedenza con governi di diversi Paesi, al fine di coordinare l'attività di soccorso ⁽¹⁰⁾. Il tutto seguito, a breve distanza di tempo, dall'invasione russa dell'Ucraina e dalla susseguente catastrofe umanitaria che, per evidenti motivi, non poteva non toccare anche il potere giudiziario ⁽¹¹⁾, in un Paese la cui associazione dei giudici è, tra l'altro, attivo membro dell'UIM sin dal lontano 2004.

⁽⁷⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/march-in-warsaw-article-from-the-president-of-the-portuguese-association-of-judges-manuel-ramos-soares/>.

⁽⁸⁾ Più esattamente il ricorso per annullamento ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) riguarda la decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2022, indirizzata alla Repubblica di Polonia, adottata ai sensi del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza. Il Consiglio dell'UE ha deciso di sbloccare i fondi europei per la Polonia una volta raggiunte tre « pietre miliari » seguenti: (1) la Camera disciplinare della Corte Suprema dovrà essere sciolta e sostituita da un tribunale indipendente; (2) il regime disciplinare dovrà essere riformato; (3) i giudici che sono stati colpiti dalle decisioni prese dalla Camera disciplinare avranno il diritto di far riesaminare i loro casi dalla nuova Camera. Ora l'AEM sostiene che queste tappe non sono idonee, da sole, ad assicurare un'efficace protezione dell'indipendenza dei giudici e della magistratura e non tengono conto delle sentenze della CGUE in materia. La decisione danneggia la posizione dei giudici sospesi in Polonia: ad esempio, la CGUE ha stabilito che i giudici polacchi colpiti da procedure disciplinari illegittime devono essere reintegrati subito, senza ritardi o procedure, mentre una delle *mile stones* introdurrebbe una procedura di oltre un anno, dall'esito oltre tutto incerto. Questa decisione danneggia anche il sistema giudiziario europeo nel suo complesso e la posizione di ogni singolo giudice europeo. Tutti i giudici di ogni singolo Stato membro sono anche giudici europei e devono applicare il diritto dell'UE, in un sistema basato sulla fiducia reciproca. Se il sistema giudiziario di uno o più Stati membri non offre più garanzie di indipendenza e di rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto, l'intero sistema giudiziario europeo ne risente innegabilmente (il cosiddetto « effetto di ricaduta »). Il motivo per cui si chiede l'annullamento della decisione del Consiglio dell'UE è quello di rendere esplicito il principio secondo cui le sentenze della CGUE sul tema dell'indipendenza delle magistrature devono essere eseguite senza indugio e integralmente, e le istituzioni dell'UE non possono nemmeno in parte agire in modo incoerente con esse. La decisione del Consiglio dell'UE viola questo principio, in quanto non è prevista l'esecuzione integrale – cioè incondizionata e immediata – delle sentenze della CGUE. L'obiettivo dell'azione legale è stabilire il principio sopra menzionato e impedire che la Commissione decida di sbloccare i fondi UE per la Polonia fino a quando le sentenze della CGUE non saranno pienamente e completamente applicate. Ulteriori informazioni al riguardo sono disponibili alle pagine web seguenti: <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>; <https://eulawlive.com/op-ed-european-judges-v-council-the-european-judiciary-stands-up-for-the-rule-of-law-by-trajan-shIPLEY/>.

⁽⁹⁾ Per approfondimenti sarà sufficiente inserire i nomi dei relativi Stati nel modulo di ricerca della sezione *news* del sito ufficiale UIM: <https://www.iaj-uim.org>.

⁽¹⁰⁾ Per qualche dettaglio cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-statements-about-afghanistan/>.

⁽¹¹⁾ Per dettagli cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-statements-about-ukraine/>.

Le vere e proprie tempeste che si sono abbattute su giudici e pubblici ministeri in svariate parti del mondo (e in particolare in Europa) in questi ultimissimi anni hanno in qualche modo rimodellato la tradizionale visione degli scambi internazionali tra magistrati. Il fuoco delle prove attraverso cui i sostenitori della necessità di una effettiva separazione dei poteri dello Stato sono passati e continuano a passare ha contribuito notevolmente a plasmare nuove forme di associazionismo giudiziario transfrontaliero, costringendo a ripensare e riorganizzare l'attività di un organismo che, come l'UIM, in quasi settant'anni di vita, aveva acquisito una notevole esperienza nel campo degli scambi d'opinione, della progettazione di conferenze e riunioni internazionali, dell'elaborazione di documenti, etc., mentre ora deve inventarsi strumenti e modi del tutto nuovi di collaborazione *cross-border* tra magistrati di Paesi diversi. Il tutto, poi, in un contesto in cui la pandemia che ha afflitto l'umanità intera per ben oltre due anni sembra voler cancellare la ragione stessa dell'associazionismo. Un'idea, questa, che, per definizione, riposa sull'idea di riunirsi, *in primis*, fisicamente, laddove i pallidi surrogati tecnici cui facciamo ricorso – quale forma di virtuale e persino leggermente triste *Ersatz* di un modo d'incontrarsi che non è più possibile, per lo meno come l'umanità fece per millenni – sortiscono curiosi effetti-*boomerang* di rigetto e di allontanamento.

Ma, a ben vedere, il gelido vento di repressione e di contenimento della piena esplicazione del principio della separazione dei poteri, che spira da un po' di tempo in Europa e nel mondo ⁽¹²⁾, ha ragioni storiche profonde e trova ulteriore alimento, di questi tempi, proprio nelle conseguenze sociali, economiche e giuridiche della pandemia, prima, e della guerra in Ucraina, poi. Il clima generale di intimidazione e timore per la salute e l'integrità fisica dei cittadini crea *naturaliter* un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, di cui il giudiziario non può che fare le spese. Il tutto, poi, in un contesto generale nel quale, contrariamente alle aspettative di molti, la creazione e lo sviluppo, in svariati sistemi europei, di organi di autogoverno della magistratura *à l'italienne*, invece di confortare i giudici, sembra, tutto al contrario, spaventarli e intimidirli ⁽¹³⁾.

2. Il ruolo dell'Unione Internazionale dei Magistrati nel processo di internazionalizzazione e transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario.

Alla luce, dunque, delle riflessioni introduttive svolte nel § precedente, il ruolo dell'associazionismo giudiziario internazionale assume oggi un rilievo a tutto tondo. E ciò in una realtà, quale quella contemporanea, in cui, pure, quanto meno a livello teorico, i principi sovranazionali sull'indipendenza della giustizia non fanno certo difetto, come chi scrive ha cercato di dimostrare in varie altre sedi ⁽¹⁴⁾. Una realtà, oltre tutto, nella quale, come dimostrano svariati esempi concreti tratti dal diritto vivente e dalla giurisprudenza delle corti internazionali, anche l'elaborazione di « semplici » regole di *soft law* – frutto diretto o indiretto di lavori ed elaborazioni

⁽¹²⁾ Per alcune riflessioni al riguardo si fa rinvio a OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, disponibile, dal 30 novembre 2019, in formato .pdf al seguente indirizzo web: https://www.giacomooberto.com/Oberto_La_separazione_dei_poteri_e_l'ordinamento_giudiziario_versione_originale.pdf.

⁽¹³⁾ L'ampliamento del campo d'osservazione non sembra fornire elementi di conforto. Come emerso in alcune recenti analisi, non pochi sono i magistrati europei a non sentirsi tutelati dai rispettivi organi d'autogoverno: « The Euro-model shields the judiciary from external influence, but it pays little attention to improper pressure on individual judges (...) [It] empowers only a narrow group of judges who in turn may favour their allies and shape the judiciary according to their views. Therefore, a wider range of powers of the Councils should contribute to a reduction in the perception of the institutions as detrimental of judicial independence ». Così (e per ulteriori richiami) CASTILLO ORTIZ, *Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe*, in *Hague J Rule Law* (2017) 9, p. 319.

⁽¹⁴⁾ Per una rassegna cfr. OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., p. 8 ss.

maturati in seno alle espressioni dell'associazionismo giudiziario nazionale e internazionale – può in concreto incidere sull'avanzamento dei principi del *Rule of Law* ⁽¹⁵⁾.

Vorrei qui ricordare che, nel quadro dell'internazionalizzazione e della transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario un ruolo sempre più attivo è svolto dall'Unione Internazionale dei Magistrati (UIM) ⁽¹⁶⁾. Si ricorderà a questo proposito che tale organismo, di cui lo scrivente ha l'onore di essere il Segretario Generale, è nata nel 1953, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, per instaurare una migliore comprensione tra i sistemi giudiziari dei paesi membri. Attualmente essa comprende i rappresentanti di 94 Paesi membri. L'UIM è un'organizzazione non governativa che non raggruppa persone fisiche, ma associazioni nazionali di magistrati. Ogni Paese non può essere rappresentato da più di una associazione (ciò vale per quegli Stati in cui, come ad es. in Francia, Spagna, Portogallo, etc. esistono più associazioni giudiziali). Le associazioni devono essere associazioni di magistrati: il che significa che in quei Paesi in cui i pubblici ministeri fanno parte del potere giudiziario (come in Italia, in Francia e nei sistemi di moltissimi ordinamenti francofoni) essi ben possono partecipare, mercé le rispettive associazioni d'appartenenza, alla vita dell'UIM.

Più esattamente, le associazioni che aderiscono all'unione devono essere delle formazioni associative di magistrati formate liberamente e rappresentative della magistratura dei rispettivi Paesi. Laddove esistano più associazioni in un dato Paese dovrà trattarsi, tendenzialmente, della più rappresentativa. La questione non si pone, come tutti sanno, in Italia, atteso che l'A.N.M. costituisce l'unica associazione di magistrati esistente oggi e rivalità, carrierismi e cordate si attuano mercé il tristemente noto sistema delle correnti. Questo discorso (sia consentita la brevissima parentesi) è interessante perchè affrontato altrove in modo diverso. E cioè in Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Romania, tanto per citare alcuni casi che ho piuttosto presenti, le tensioni all'interno del potere giudiziario si giocano e sfogano non già attraverso correnti, bensì tramite... differenti associazioni. E così negli ordinamenti di cui sopra i giudici (e i pubblici ministeri, ove facenti parti con in giudici di un medesimo corpo) si dividono in associazioni « filogovernative » o contrarie, salvo poi mescolare le carte quando il governo cambia di colore. Così ad es. in Francia, la storica e proverbiale rivalità tra l'*Union Syndicale des Magistrats* (tradizionalmente vicina ai governi di destra) e il *Syndicat de la Magistrature* (vicino alle idee di sinistra) – che per anni si è sostanziata in un vero e proprio odio personale tra colleghi, sfociando in episodi assai poco edificanti, come il famoso caso del « mur des cons » ⁽¹⁷⁾ – si è stemperata negli ultimi tempi, da un lato grazie ai rimescolamenti politici in atto oltralpe, con la conseguente necessità di far fronte comune, davanti all'avanzare dei sovranismi e, dall'altro, proprio grazie alla benefica azione dell'UIM che, d'intesa con altre associazioni europee, ha dato luogo ad iniziative comuni a sostegno d'importanti iniziative internazionali, come l'aiuto ai colleghi turchi o a quelli polacchi ⁽¹⁸⁾.

Per tornare al tema della *membership* nell'UIM, le associazioni aderenti debbono dimostrare (all'atto dell'ammissione e ogni tre anni, all'interno di una speciale procedura di *monitoring*) che i rispettivi sistemi giudiziari assicurano al loro interno una vera indipendenza della magistratura, o che, in caso contrario, quanto meno le associazioni in questione lottano per il raggiungimento di tale indipendenza. Lo scopo principale dell'UIM è quello di contribuire al rafforzamento dell'indipendenza della magistratura, in quanto attributo essenziale della funzione giudiziale, così

⁽¹⁵⁾ Per una rassegna di casi ed il relativo commento si fa rinvio a OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., p. 13 s.

⁽¹⁶⁾ Per informazioni al riguardo cfr. <https://www.iaj-uim.org>.

⁽¹⁷⁾ Su cui v. ad es. <https://www.lejdd.fr/Societe/Justice/quest-ce-que-le-mur-des-cons-4009067>, https://fr.wikipedia.org/wiki/Affaire_du_%C2%AB_Mur_des_cons_%C2%BB; in merito a questa *affaire* si potrebbe scrivere un libro, che in effetti è stato scritto: cfr. BILGER, *Le Mur des cons*, Paris, 2019.

⁽¹⁸⁾ Cfr. i documenti richiamati nelle seguenti pagine *web*: <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>; <https://www.iaj-uim.org/platform-for-an-independent-judiciary-in-turkey/>, ove si rinvergono svariati documenti o iniziative (*last but not least* la proposizione del ricorso congiunto dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE, in favore della Polonia, di cui s'è già detto) concepiti di comune accordo con il raggruppamento denominato MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*), che raccoglie alcune associazioni di magistrati europei tradizionalmente orientati « a sinistra ».

come la protezione dello statuto costituzionale e morale della magistratura e la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali ⁽¹⁹⁾.

In questo contesto, tra il 1993 e il 1995, le varie componenti regionali della UIM hanno adottato Carte sullo statuto del giudice:

- la « Carta sullo statuto dei giudici » adottato dall'Associazione Europea dei Magistrati nel 1993 ⁽²⁰⁾;
- lo « Statuto del giudice iberoamericano » (*Estatuto del Juez iberoamericano*) adottato nel 1995 dal Gruppo Ibero-Americano dell'UIM ⁽²¹⁾;
- lo « Statuto del giudice in Africa », adottato nel 1995 dal Gruppo Africano dell'UIM ⁽²²⁾.

Pochi anni dopo, nel 1999, dopo un lungo processo di riflessione, il Consiglio Centrale dell'UIM, durante la sua riunione annuale, svoltasi a Taiwan, ha adottato una Carta universale sullo statuto dei giudici, successivamente rivista, integrata ed aggiornata a Santiago del Cile, nel 2017 ⁽²³⁾.

A partire, dunque, dal 1999 e dall'adozione della Carta Universale, l'UIM ha condotto un lungo ed intenso lavoro circa gli *standards* minimi indispensabili per la garanzia dell'indipendenza della magistratura ⁽²⁴⁾. Inoltre, i vari Gruppi Regionali e il Consiglio Centrale dell'UIM hanno adottato numerose risoluzioni che si riferiscono a questi *standards*, progressivamente realizzando, in tal modo, un *corpus* di norme specifiche per tale organizzazione. Ciò, ovviamente, anche sull'onda dell'approvazione, negli ultimissimi decenni, di svariati documenti internazionali, molti

⁽¹⁹⁾ L'UIM è diretta dal suo Consiglio Centrale, composto dai rappresentanti delle associazioni aderenti, nonché dal Comitato della Presidenza, che è l'organismo amministrativo, diretto da un Presidente eletto ogni due anni, affiancato da sei Vicepresidenti e dall'ultimo ex Presidente (Presidente Onorario) per un periodo di due anni. L'Unione comprende quattro commissioni di studio, il cui il compito è quello di studiare ogni anno un argomento differente in diversi settori: La prima ha per compito di studiare l'ordinamento giudiziario, l'indipendenza della magistratura, l'organizzazione giudiziaria e la protezione delle libertà individuali. La seconda commissione si occupa del diritto civile e della procedura civile. La terza commissione studia il diritto penale e la procedura penale. La quarta commissione si occupa del diritto pubblico e del diritto sociale. Durante le riunioni ed i congressi i paesi aderenti cercano di raggiungere una migliore conoscenza del Paese in cui si svolgono queste conferenze, del suo sistema giudiziario e dei problemi che incontrano i magistrati. Petizioni e raccomandazioni vengono emesse alla conclusione di ogni congresso. L'UIM sviluppa periodicamente piani pluriennali d'azione, come quelli della lotta alla corruzione (in collegamento con l'UNODC delle Nazioni Unite), del diritto ambientale (in collaborazione con l'*Environmental Judicial Global Institute*), della redazione di linee guida sulla costituzione di associazioni di magistrati nei Paesi che ne sono sprovvisti. Parimenti, organizza periodiche conferenze internazionali tematiche (come nel 2013 a Yalta sui Consigli di Giustizia, nel 2014 a Foz do Iguaçu sul diritto ambientale, nel 2016 a Città del Messico sulle problematiche della corruzione, nel 2017 a Santiago del Cile sull'indipendenza della magistratura e l'autogoverno dei giudici, nel 2018 a Marrakech sull'indipendenza della magistratura e l'attuazione dello Statuto Universale del giudice e nel 2019 a Nur-Sultan sulla qualità e l'efficienza della giustizia). In seno all'UIM esistono anche quattro Gruppi Regionali, il cui scopo è quello di seguire da vicino le questioni specifiche concernenti il potere giudiziario nelle differenti parti del mondo: (a) l'Associazione Europea dei Magistrati – Gruppo Regionale Europeo dell'UIM (AEM); (b) Il Gruppo Regionale Ibero-Americano; (c) Il Gruppo Regionale Africano; (d) Il Gruppo Regionale « ANAO » (Nordamerica, Asia ed Oceania).

⁽²⁰⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Statuto-Giudice-EAJ.pdf>.

⁽²¹⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Estatuto-del-juez-iberoamericano.pdf>.

⁽²²⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/06/Statuto-Giudice-AFR.pdf>.

⁽²³⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>. Per un commento al riguardo cfr. OBERTO, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, dal 15 novembre 2017 disponibile alla seguente pagina web: https://www.giacomooberto.com/Oberto_Un_nuovo_statuto_per_un_nuovo_giudice_2017.htm; versione .pdf disponibile alla seguente pagina web: http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2017/12/Oberto_Un_nuovo_statuto_per_un_nuovo_giudice_2017.pdf. Anche in *Contratto e impresa / Europa*, 2019, p. 49 ss. Una versione ridotta dell'articolo è stata pubblicata sotto il titolo *Lo Statuto Universale del Giudice approvato a Santiago del Cile dall'Unione Internazionale Magistrati*, in *La Magistratura*, 2018, 1, Gennaio – Marzo 2018, p. 18 ss.; disponibile in formato .pdf anche alla seguente pagina web: https://www.giacomooberto.com/Oberto_Lo_statuto_universale_del_giudice.pdf.

⁽²⁴⁾ Questo è stato il caso, soprattutto, del lavoro svolto in seno alla Prima Commissione di Studi, che, a partire dall'anno 2000, si è occupata di questo tema specifico: i relativi lavori sono consultabili agli indirizzi web seguenti: <https://www.iaj-uim.org/general-reports-and-conclusions-by-the-1st-study-commission/> e <https://www.iajuim.org/answers-to-the-questionnaires-of-the-1st-study-commission/>.

dei quali promulgati sotto l'egida del Consiglio d'Europa: dalla Carta Europea sullo Statuto del Giudice, varata nel 1998, alla Raccomandazione n° R 2010/12, ai pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) e ad alla relativa *Magna Charta* del 2010, ai rapporti e ai lavori della Commissione Europea sull'Efficacia della Giustizia (CEPEJ) ⁽²⁵⁾. Sia consentito aggiungere, poi, un cenno al fattivo contributo che l'UIM ha fornito al Consiglio d'Europa sin dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo, nell'attività di assistenza ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, per assisterli, con svariate missioni di studio e di supporto, nella redazione di nuovi strumenti normativi, nonché nell'avvio della relativa attività di formazione iniziale e continua dei magistrati, anche attraverso il contributo fattivo alla creazione di scuole, accademie, istituti e centri di formazione per la magistratura al passo con i tempi e conformi agli *standards* internazionali sull'indipendenza del potere giudiziario.

3. Il modus operandi dell'Unione Internazionale dei Magistrati nelle situazioni di crisi.

La prima modalità operativa nelle situazioni di crisi propria dell'UIM si richiama alla sua costante presenza, quale osservatore, presso diversi organismi internazionali. L'UIM gode di statuto consultivo presso le Nazioni Unite (*Conseil Economique et Social e Bureau International du Travail*). Dispone di rappresentanti permanenti presso gli uffici ONU di Ginevra, New York e Vienna. Svolge un'opera di incessante assistenza all'Ufficio del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza di giudici e avvocati, con sede a Ginevra. Ha inoltre lo statuto di osservatore presso diversi organi del Consiglio d'Europa (CEPEJ, Commissione di Venezia, CCJE) e mantiene contatti regolari con svariati uffici della Commissione UE. Proprio al fine di partecipare meglio ai dibattiti concernenti la giustizia nelle varie sedi europee, l'AEM (Associazione Europea dei Magistrati, Gruppo Regionale Europeo dell'UIM) ha creato un suo gruppo di lavoro, chiamato « Ways to Brussels ». Contatti sono in corso anche con la Corte Interamericana per i diritti dell'uomo (di fronte alla quale ha conseguito lo *status* di *amicus curiae*, in relazione alla situazione, ad es., del Venezuela) e con l'Unione Africana e la Corte Africana per i diritti dell'uomo. Nel corso degli anni l'UIM ha sviluppato una serie di attività di partenariato con varie organizzazioni internazionali rappresentanti categorie professionali di operatori nel settore della giustizia, più esattamente con le seguenti:

- *CMJA-Commonwealth Magistrates and Judges Association*;
- *International Association of Women Judges*;
- *FLAM-Federación Latinoamericana de Magistrados*;
- *UIJLP-União Internacional de Juizes de Língua Portuguesa*;
- *Rechters voor Rechters-Judges for judges*;
- *AEAJ-Association of European Administrative Judges*;
- *MEDEL-Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*;
- *IAP-International Association of Prosecutors*;
- *International Union of Notaries*;
- *IBA-International bar Association*;
- *ICJ-International Commission of Jurists*.

Al di là di questa fitta rete di rapporti istituzionali, va segnalata una concreta, costante opera di sostegno e soccorso alle associazioni in difficoltà. In tale prospettiva si iscrive, in primo luogo, l'iniziativa, di cui si dirà oltre ⁽²⁶⁾ volta a promuovere la creazione di associazioni di magistrati nei Paesi ove non ne esistono ancora. Per i Paesi in cui tali associazioni già esistono e fanno parte dell'UIM, le questioni attinenti alla salvaguardia dell'indipendenza della magistratura vengono affrontate essenzialmente dai quattro Gruppi Regionali. Per ciò che attiene in particolare all'AEM,

⁽²⁵⁾ Per un elenco completo cfr. OBERTO, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, cit., § 3.

⁽²⁶⁾ V. *infra*, § 6.

Gruppo Regionale Europeo ⁽²⁷⁾, uno speciale gruppo di lavoro permanente è stato creato al fine di monitorare la situazione delle associazioni che segnalano problemi e coordinare con esse le azioni da intraprendere. Tali iniziative si svolgono su piani diversi. Un primo livello è quello che potremmo definire di « denuncia ». A tal fine si prendono contatti, si aprono dibattiti in seno al Gruppo Regionale relativo ed eventualmente in seno al Consiglio Centrale dell'UIM, si adottano risoluzioni, e, se del caso, si dispongono anche missioni *in loco* ⁽²⁸⁾.

Un piano ulteriore è quello delle attività di *lobbying* e di uso dei media. L'UIM e i Gruppi Regionali dispongono oggi di moderni mezzi di comunicazione: il sito internet – ed in particolare la sezione « News & Events » ⁽²⁹⁾ – account *Twitter* e relazioni con media e giornalisti. In questo quadro, particolarmente intenso è il rapporto con l'ufficio del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, tra i compiti del quale rientra, per l'appunto, intraprendere azioni a difesa dell'indipendenza del potere giudiziario ovunque essa sia minacciata ⁽³⁰⁾.

L'UIM e i relativi Gruppi Regionali tengono quindi un costante contatto con tale ufficio (così come, a livello continentale, con il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Unione Africana, etc.), al fine di denunciare le violazioni dei ricordati *standards* internazionali ovunque esse avvengano e sollecitare, di conseguenza, prese di posizione ufficiali, segnalazioni, rapporti, visite in loco, etc. Una preoccupante serie di casi riguardanti magistrati perseguitati a causa delle loro attitudini troppo indipendenti e, a partire dal 16 luglio 2016, l'esplosione del vero e proprio dramma della magistratura turca, hanno spinto l'UIM a svolgere un ruolo ancora più concreto di aiuto e soccorso alle vittime degli abusi compiuti contro l'indipendenza della magistratura nel mondo. Già svariati anni or sono l'UIM è intervenuta in soccorso della giudice venezuelana Maria Lourdes Afiuni, incarcerata a causa del suo atteggiamento critico verso il governo del proprio Paese, prestandole assistenza prima e dopo il processo dalla stessa subito ⁽³¹⁾. Lo stesso è stato fatto nel 2015 in relazione ai due primi giudici turchi (Baser et Özcelik) processati ed incarcerati per le loro opinioni contrarie all'asservimento della magistratura al potere politico. Di conseguenza, l'UIM ha assicurato, unitamente all'associazione olandese *Judges for Judges*, una costante presenza alle diverse udienze del relativo processo. Nessuno avrebbe potuto immaginare che, solo un anno dopo, questo tipo di attacchi sarebbe stato moltiplicato per alcune migliaia di giudici e pubblici ministeri, rendendo impossibile la continuazione di tale tipo di attività. Al fine di superare questo genere di difficoltà, l'UIM ha dunque creato nel 2016, come pure già detto ⁽³²⁾, un fondo speciale, al fine di sostenere economicamente i magistrati turchi detenuti o comunque perseguitati e le loro famiglie, così come per fornire loro aiuto nella difesa nel contesto dei processi contro gli stessi tentati.

⁽²⁷⁾ V. <https://ejaj.iaj-uim.org>.

⁽²⁸⁾ Per citare alcuni dei casi meno remoti si potrà ricordare che, ad esempio, missioni *in loco* si sono svolte: - nel 2013 in Grecia, per segnalare alle competenti autorità politiche ed amministrative la necessità di intervenire per porre un freno alla diminuzione dei salari operata nei confronti dei magistrati e corrispondere le somme dovute, ma che il governo rifiutava di attribuire ai magistrati; - nel 2014 e nel 2016 in Ucraina per limitare, presso il Parlamento e il Governo, gli effetti della legge che disponeva la *lustration* di un elevatissimo numero di magistrati; - nel 2014 in Turchia per verificare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali per il Consiglio di Giustizia (ciò che ha consentito di verificare le gravi anomalie, che hanno di fatto favorito il successivo degrado della situazione). Per le successive missioni in Turchia, Polonia, Ungheria e altri Paesi cfr. il sito www.iaj-uim.org, nella parte relativa alle *news*, semplicemente collocando nella *query* il nome del Paese interessato.

⁽²⁹⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/>.

⁽³⁰⁾ Lo *Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers* « is part of what is known as the Special Procedures of the Human Rights Council. Special Procedures, the largest body of independent experts in the UN Human Rights system, is the general name of the Council's independent fact-finding and monitoring mechanisms that address either specific country situations or thematic issues in all parts of the world. Special Procedures' experts work on a voluntary basis; they are not UN staff and do not receive a salary for their work. They are independent from any government or organization and serve in their individual capacity »: cfr. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>.

⁽³¹⁾ Cfr. i documenti consultabili al link seguente: https://www.iajuim.org/documents/?post_types=document&s=afiuni.

⁽³²⁾ V. *supra*, § 1.

Ancora, sarà il caso di ricordare il caso dell'aiuto prestato alla magistratura della Tunisia, a fronte delle iniziative liberticide recentemente assunte dal Presidente della Repubblica di quel Paese, che non solo ha abolito, con provvedimento presidenziale, il locale C.S.M., ma ha pure proceduto, con lo stesso metodo, a destituire una cinquantina di giudici « scomodi ». Anche qui l'UIM, tramite l'attività del suo Gruppo Regionale Africano, ha proceduto all'organizzazione di una serie di iniziative *in loco*, istituendo una solida rete di contatti con organizzazioni internazionali e nazionali, nonché con il già ricordato Relatore Speciale ONU ⁽³³⁾.

4. I principi generali sull'associazionismo giudiziario internazionale.

In questi ultimi tempi il fenomeno dell'associazionismo giudiziario, sia nazionale che internazionale, ha riscosso l'attenzione di numerosi organismi, che hanno dettato al riguardo alcuni principi fondamentali.

Occorre qui prendere le mosse dalla considerazione, innanzi tutto, di svariate regole di base generali, posto che l'associazionismo giudiziario si muove nel più ampio ambito del diritto d'associazione *tout court*. Così, come noto, la Dichiarazione universale dei diritti umani ⁽³⁴⁾, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP) ⁽³⁵⁾ e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ⁽³⁶⁾ garantiscono a ciascuno la libertà di associazione, cioè il diritto di costituire delle associazioni e di aderirvi. Ora, come tutti gli individui, i giudici godono di questi diritti fondamentali, che sono garantiti dai documenti sopra menzionati ⁽³⁷⁾. Anche se nell'esercizio del loro diritto alla libertà di pacifica riunione, i magistrati debbono tenere a mente le loro responsabilità ed evitare le situazioni che potrebbero essere considerate incompatibili con l'autorità della loro istituzione o con il dovere di essere indipendenti ed imparziali e di essere percepiti come tali ⁽³⁸⁾.

Ora, la libertà di associazione dei giudici è espressamente garantita dai Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura ⁽³⁹⁾, dai Principi di Bangalore sulla deontologia giudiziaria ⁽⁴⁰⁾ e dal già ricordato Statuto universale del giudice, nella sua versione adottata in via definitiva dall'UIM il 14 novembre 2017 ⁽⁴¹⁾.

In Europa, la libertà di associazione dei giudici è stata precisata nel 1998 dalla Carta Europea del Consiglio d'Europa sullo statuto dei giudici ⁽⁴²⁾ e nel 2010 dalla Raccomandazione (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, intitolato « I giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità » ⁽⁴³⁾, nonché, ancora, dalla *Magna Carta* dei giudici (Principi

⁽³³⁾ Per un panorama della situazione e delle iniziative di solidarietà verso la magistratura tunisina v. <https://ag.iaj-uum.org/solidarity-news-and-statement-about-tunisia/>.

⁽³⁴⁾ Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, articolo 20/1.

⁽³⁵⁾ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁽³⁶⁾ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) del 4 novembre 1950, articolo 11/1.

⁽³⁷⁾ Parere n. 3 (2002) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) sui principi e regole che reggono gli imperativi professionali applicabili ai giudici, in particolare la deontologia, i comportamenti incompatibili e l'imparzialità, paragrafo 27.

⁽³⁸⁾ Cfr. il terzo rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati del 24 giugno 2019 sull'esercizio della libertà di espressione, di associazione e di pacifica riunione da parte dei giudici e dei pubblici ministeri, 24 giugno 2019, Raccomandazione 107.

⁽³⁹⁾ Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura adottati dall'Assemblea generale il 29 novembre 1985, paragrafo 9.

⁽⁴⁰⁾ Principi di Bangalore sulla deontologia giudiziaria, principi 4-6.

⁽⁴¹⁾ Cfr. art. 3.5.

⁽⁴²⁾ Carta Europea sullo statuto dei giudici, principi 1.7 e 1.8.

⁽⁴³⁾ Raccomandazione R (2010) 12, paragrafo 25.

fondamentali) del CCJE ⁽⁴⁴⁾. La Carta europea del 1998 sottolinea il contributo delle associazioni giudiziarie alla difesa dei diritti statutari dei giudici, un aspetto ripreso dalla Raccomandazione (2010) 12, che precisa il punto centrale dello statuto dei giudici – l'indipendenza – e aggiunge una dimensione supplementare, la promozione dello Stato di diritto. La Magna Carta dei giudici intende questo obiettivo come quello di « difendere la missione del potere giudiziario nella società ». Questa tendenza all'allargamento degli obiettivi si percepisce egualmente nell'analisi degli obiettivi delle associazioni dei giudici e, sempre più, l'attenzione riservata allo statuto dei giudici si accompagna ormai ad una sensibilizzazione altrettanto forte al rispetto dello Stato di diritto.

Il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), che pure aveva già affermato la libertà d'associazione dei giudici diversi anni or sono, nella sua *opinion* n. 3 del 19 novembre 2002, « on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality » ⁽⁴⁵⁾, ha ritenuto di dedicare un intero suo parere proprio al tema dell'associazionismo giudiziario ⁽⁴⁶⁾, sviluppando sul punto una serie di interessanti principi, conclusioni e raccomandazioni, tra cui, ad esempio, l'auspicio (cfr. art. 2) che « esista almeno una associazione di questo tipo in ciascun sistema giudiziario ».

Il documento sottolinea inoltre il ruolo di tali associazioni « per quanto riguarda la formazione e la deontologia dei giudici e la contribuzione alle riforme del sistema giudiziario » (cfr. art. 5). Il predetto parere fa poi divieto alle associazioni dei giudici di « orientare le loro attività in funzione degli interessi dei partiti politici o dei candidati a funzioni pubbliche », nonché di « coinvolgersi in questioni politiche » (cfr. art. 10), laddove « I giudici non devono essere obbligati a rendere nota la loro affiliazione » a una di tali organizzazioni (cfr. art. 11).

Il parere concentra giustamente l'attenzione (cfr. il punto n. 34) sul ruolo delle associazioni nell'elaborazione dei principi deontologici di condotta professionale, stabilendo che questi « devono essere elaborati dai giudici stessi. Il fatto che dei giudici aderiscano volontariamente ad associazioni e che vi sia un foro di scambi e di dibattito garantisce un impegno forte da parte dei giudici riguardo ai principi di condotta elaborati dalle associazioni dei giudici o comunque il contributo all'elaborazione di tali principi quando le associazioni vi hanno partecipato attivamente ». Al riguardo sarà interessante notare che le associazioni dei giudici hanno elaborato codici etici nei seguenti Paesi: Austria, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna, Svizzera, mentre nei seguenti Paesi sono state in diverse maniere coinvolte nella elaborazione delle norme etiche: Azerbaigian, Belgio, Estonia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Montenegro, Romania, Regno Unito, Slovacchia, Svezia, Turchia, Ucraina ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Magna Carta dei giudici (Principi fondamentali), 17 novembre 2010, paragrafo 12.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. il punto n. 34: « However, judges should be allowed to participate in certain debates concerning national judicial policy. They should be able to be consulted and play an active part in the preparation of legislation concerning their statute and, more generally, the functioning of the judicial system. This subject also raises the question of whether judges should be allowed to join trade unions. Under their freedom of expression and opinion, judges may exercise the right to join trade unions (freedom of association), although restrictions may be placed on the right to strike ».

⁽⁴⁶⁾ Cfr. la *Opinion* No. 23 del 6 novembre 2020, sul tema: « The role of associations of judges in supporting judicial independence ».

⁽⁴⁷⁾ Sul tema v. anche il contributo della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ), che, nel *report* intitolato « Development of Minimum Judicial Standards (2010-2011) », https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_project_team_minimum_standards.pdf, p. 28 ss., ha osservato quanto segue: « Apart from the international instruments, many European countries have adopted their own code or guide in relation to judicial ethics. In some countries these codes or guides have already been adopted by the relevant Council for the Judiciary or Court Administration with the aims of establishing standards for ethical conduct of judges and of providing guidance to judges by setting up a framework for regulating judicial conduct (for instance, Bulgaria, England and Wales, Hungary, Norway, Poland, Romania and Scotland). In other European countries Councils for the Judiciary or Court Administrations are currently working on the development of a code or guide to judicial ethics to be adopted at a later stage (Belgium, Ireland or Sweden). In some countries codes or guides in the field of judicial ethics have been adopted by judges' associations or unions (for instance, Austria, Czech Republic and Italy) or by judicial conferences or general meetings of judges (Latvia and Lithuania) or are being currently discussed by judges' associations with a view of its future adoption (Finland and the Netherlands). Finally, there are countries where the

Ampio spazio viene poi dato al ruolo transnazionale e internazionale dell'associazionismo giudiziario, con il riconoscimento che tali organi « facilitano la cooperazione transfrontaliera e permettono confronti con le associazioni di altri Stati membri. Inoltre si associano a livello europeo attraverso alcune associazioni e organizzazioni giudiziarie europee » (cfr. art. 13), cui « le autorità nazionali ed internazionali debbono prestare adeguata attenzione » (cfr. art. 14). Ciò con particolare riferimento alle istituzioni europee, che sono chiamate a « prendere in considerazione ed utilizzare l'esperienza e le osservazioni che le associazioni europee [di giudici] traggono dai differenti Stati membri e dai loro sistemi giudiziari » (cfr. art. 15).

Il parere appare, invece, purtroppo, assai più reticente sul delicatissimo tema dei rapporti tra associazioni (o « correnti » delle stesse) e sistemi di autogoverno della magistratura, laddove è noto che non solo in Italia, ma anche in altri Paesi ove consigli della magistratura, o di giustizia, o simili sono presenti e sono composti (anche) da magistrati eletti dai loro pari, le associazioni di magistrati svolgono un ruolo cruciale (e, a dire il vero, non sempre benefico).

5. *L'associazionismo giudiziario internazionale nei sistemi di Common Law.*

All'interno del prisma dei sistemi di *Common Law* l'associazionismo giudiziario si colora di tinte e sfumature ben diverse rispetto a quelle che caratterizzano l'esperienza dei Paesi dell'Europa continentale (e, sulla loro linea, delle rispettive « filiazioni » extraeuropee: si pensi, tra tutti, ai Paesi dell'Africa francofona, pesantemente *modélisés* dall'esperienza della loro *ex métropole*). È del resto evidente che, laddove il raggiungimento dello *status* di giudice viene a collocarsi quale ambito coronamento di un *cursus honorum* di diversi anni (se non decenni) nell'avvocatura, e ciò per effetto di un processo di selezione direttamente o indirettamente influenzato dall'esecutivo (se non addirittura dal corpo elettorale, come accade, ad es., per i giudici statali statunitensi, o per i giudici di alcuni cantoni svizzeri), le ragioni che usualmente militano per la creazione di un'associazione professionale sembrano decisamente meno evidenti che non da noi. E così, molti giudici di quei sistemi continuano a « sentirsi », per così dire, « più avvocati », che altro, laddove le ragioni di « contrapposizione » rispetto all'esecutivo appaiono assai meno presenti che non nei sistemi di *Civil Law* ⁽⁴⁸⁾.

In realtà, il vero motivo – o comunque quello predominante – per cui, nei sistemi di matrice anglosassone, le associazioni giudiziali non sono così diffuse, risiede, con ogni probabilità, negli amplissimi, quasi sconfinati poteri di cui quei magistrati dispongono. Così, il giudice che ha la possibilità di utilizzare il *Contempt of Court* contro un avvocato o un politico o altro soggetto che ne minacci l'indipendenza e la libertà di giudizio (come accade purtroppo sempre più di frequente da noi, senza alcuna speranza di miglioramento della situazione, anche grazie alla complice passività di troppi colleghi carrieristi o aspiranti tali ⁽⁴⁹⁾), sentirà assai meno, rispetto a quanto

relevant Council for the Judiciary or Court Administration has not officially approved or endorsed guides or codes of principles of judicial ethics (Denmark), but indirectly endorsed an international document in this field (such as Spain regarding the Ibero American Model Code of Judicial Ethics) ».

⁽⁴⁸⁾ Sui sistemi di selezione e reclutamento dei magistrati negli Stati Uniti cfr. GINSBURG e GAROUPA, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, in *Berkeley Journal of International Law*, 53 (2008), p. 67 ss.; per il Regno Unito v. *ivi*, p. 78 ss. Sul processo di *judicial appointment* nei Paesi aderenti al Commonwealth cfr. VAN ZYL SMIT, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice (Report of Research Undertaken by Bingham Centre for the Rule of Law)*, British Library Cataloguing in Publication Data, 2015; v. inoltre GAROUPA e GINSBURG, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence Author(s): Nuno Garoupa and Tom Ginsburg Source*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2009, Vol. 57, No. 1 (Winter, 2009), p. 103 ss., disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.jstor.org/stable/20454665>.

⁽⁴⁹⁾ Per una disamina della questione cfr. OBERTO, *Sistemi giudiziari europei a confronto: le criticità italiane*, https://www.giacomooberto.com/Oberto_sistemi_giudiziari_a_confronto.htm, § 9.

avviene in un sistema di *Civil Law*, il bisogno di appartenere ad un'associazione che possa attivarsi per (tentare di) proteggerlo, posto che quel formidabile strumento gli dà la possibilità di difendersi (eccome!) da solo.

Non deve quindi stupire più di tanto che, in svariati ordinamenti di matrice anglosassone, per motivi storici, ordinamentali e culturali, l'idea stessa che i giudici possano associarsi risulti lontana dal comune sentire. Si badi che la conclusione è solo in parte legata al carattere democratico o totalitario dei regimi in questione. Basti pensare al caso dell'India, la più popolosa democrazia del mondo, ove pur in presenza di alcune associazioni di *magistrates* a livello delle *district courts* (e di un'associazione di giudici a riposo), fanno del tutto difetto associazioni di *judges* a livello di corti superiori (*high courts*) e della corte suprema (*supreme court*).

E non stupisce più di tanto il fatto che, laddove associazioni di giudici effettivamente esistono, la ragion d'essere di tali organi sia individuata non tanto nella necessità di disporre di un corpo intermedio, in grado di dialogare con il potere esecutivo, quanto quella di avere una voce che consenta al potere giudiziario di fare conoscere la sua attività e parlare con i media⁽⁵⁰⁾. Per converso, lo sguardo degli studiosi di *Common Law* verso le nostre associazioni di magistrati li porta a focalizzarsi (erroneamente) sul supposto ruolo che esse avrebbero, da questa parte dell'Oceano, in un preteso smantellamento della « tradizionale » struttura gerarchica della magistratura⁽⁵¹⁾. In realtà, così dicendo, essi non s'avvedono del fatto che il vero scopo perseguito dalle nostre associazioni (e, in particolare, alle correnti italiane) non è certo quello demolire la (purtroppo) ben persistente struttura gerarchica (o para-gerarchica) di matrice napoleonica⁽⁵²⁾ – il che, ovviamente, andrebbe a tutto vantaggio dell'indipendenza dei singoli magistrati⁽⁵³⁾ – ma, puramente e semplicemente, quello di... impadronirsene!

Sarà bene aggiungere, a questo punto, che, proprio la segnalata minore presenza e incidenza delle associazioni nazionali nei diversi sistemi di matrice anglosassone, favorisce indirettamente l'acquisto di rilievo del ruolo svolto dall'associazionismo giudiziario internazionale.

In particolare, andrà qui segnalata l'opera svolta dalla *Commonwealth Magistrates and Judges' Association (CMJA)*, fondata a Londra nel 1970⁽⁵⁴⁾. Organismo, questo, che, a differenza dell'UIM, si trova ad essere aperto, quanto al profilo della *membership*, non solo ad associazioni di giudici, ma anche a giudici persone fisiche. Orbene, la *CMJA* ha svolto per anni un ruolo di primo piano in alcuni settori cruciali per l'attività giurisdizionale nei Paesi del Commonwealth. Così, ad esempio, avuto riguardo alla non sufficiente presenza di istituti di formazione in alcune di quelle

⁽⁵⁰⁾ Cfr. MACK, ROACH ANLEU e TUTTON, *The judiciary and the public: judicial perceptions*, disponibile al seguente indirizzo web: <https://law.adelaide.edu.au/ua/media/365/alr-39-1-ch01-mack-anleu-tutton.pdf>, p. 32, ove, in particolare, gli Autori rilevano che « In part because of this concern about the propriety of individual judicial officers speaking to the media, especially in relation to a particular case or controversy, some judicial officers have chosen to communicate with the media through professional associations. For example, one of the explicit objectives of the Judicial Conference of Australia is '[i]nforming the community about the proper role of the judiciary and the significance of an independent judiciary'. To meet this goal, the Judicial Conference of Australia has commissioned and published reports as well as issuing press releases commenting on various controversies involving the judiciary ».

⁽⁵¹⁾ GINSBURG e GAROUPA, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, cit., p. 76: « The Italian story is one in which judges gradually dismantled the classical hierarchical structure of the civil law judiciary. Beginning in the 1960s, judges formed unions, demanding better conditions and freedom from constraints imposed by higher levels of the judiciary. This gradually led to a removal of hierarchical controls. Although in theory the CSM was set up to ensure a certain level of consistency within the judiciary, the quality of judges varied widely. Apparently, the CSM's professional evaluations of the judges were of little significance because they were always positive, and promotions almost never depended on vacancies. (...) The dismantling of the traditional hierarchy was reinforced by several reforms that took place between 1963 and 1979. (...) Between 1979 and 1992, the role of the CSM was consolidated, with the unions assuming an increasingly important role. (...) Judicial investigations into several scandals involving businessmen, politicians, and bureaucrats marked the period from 1992 to 1997, raising questions about the accountability of judicial powers ».

⁽⁵²⁾ Su cui v. OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., p. 5 s., 22 s.

⁽⁵³⁾ E soprattutto di quella interna: cfr. per i richiami OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., p. 5 s., 22 s.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. <https://www.cmja.org/>.

aree, ha dispiegato una notevole attività di organizzazione della *judicial education* ⁽⁵⁵⁾. Su di un altro piano, poi, la *CMJA* ha fornito e continua a fornire interessanti *guidelines* nel settore dell'etica giudiziaria e della *judicial accountability* ⁽⁵⁶⁾. Ancora, sul versante dell'indipendenza giudiziaria, alcuni studiosi di quegli ordinamenti segnalano tensioni che nascono dal fatto che i *Chief Justices*, tradizionalmente colà intesi come garanti di tale principio, hanno talora difficoltà a garantirlo in pratica, considerato il modo in cui essi stessi (così come del resto tutti i giudici) vengono nominati. Per questo motivo alcuni settori più sensibili al tema – si potrà citare, ad esempio, il caso della magistratura australiana – sottolineano a più riprese il ruolo che anche in questo settore l'associazionismo giudiziario internazionale può svolgere. Si pensi in proposito al fatto che la *CMJA* ha elaborato una serie di *guidelines* su come le associazioni nazionali debbono approcciarsi ai rispettivi governi allorquando sono richieste di pareri e interventi su progetti di legge ⁽⁵⁷⁾.

Ulteriori organismi internazionali di tipo associativo nel settore giudiziario che possono essere qui menzionati sono l'Associazione internazionale delle alte giurisdizioni amministrative, l'*Asia Pacific Judicial Colloquium*, l'*Association des Cours Constitutionnelles Francophones (ACCF)*; l'*Association des Hautes juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF)*, la *World Conference on Constitutional Justice*.

6. L'influenza dell'associazionismo giudiziario internazionale sulla creazione di associazioni nazionali e sulla loro attività.

Lo scopo dell'associazionismo internazionale giudiziario è anche quello di aiutare a riflettere sull'esistenza, sul ruolo e sul funzionamento delle associazioni nazionali, comparando le diverse esperienze organizzative. E se è vero che in ogni Paese del continente europeo è presente almeno un'associazione di magistrati (e sovente più d'una), è altrettanto vero che ciò non vale, come si è appena visto ⁽⁵⁸⁾, per altre parti del mondo.

Proprio per questo motivo l'Unione Internazionale dei Magistrati ha promosso e appena terminato di realizzare uno studio sul problema dell'incoraggiamento alla creazione di associazioni di magistrati in Paesi ove non ve ne siano ancora. Il lavoro ha dato origine ad una pubblicazione disponibile *online* ⁽⁵⁹⁾. Trattasi di uno scritto che può essere utile anche per quei sistemi in cui una o più organizzazioni di tal fatta già sono presenti, atteso che nello stesso si tenta di individuare quali sono i requisiti minimi indispensabili per la redazione di uno statuto associativo. Si presenta inoltre uno « schema » di statuto-tipo e si correda il tutto con una raccolta di statuti di associazioni giudiziarie di svariati Paesi, fondati su sistemi sia di *Common* che di *Civil Law*.

⁽⁵⁵⁾ Per informazioni al riguardo cfr. <https://www.cmja.org/judicial-education-programme/>.

⁽⁵⁶⁾ Sul concetto di *accountability* e sul ruolo svolto al riguardo dall'associazionismo giudiziario nei Paesi di *Common Law* v. per tutti LOWNDES, *Judicial Independence and Judicial Accountability at the Coalface of the Australian Judiciary*, 2016, p. 64 (disponibile al seguente sito web: https://localcourt.nt.gov.au/sites/default/files/judicial_independence_and_judicial_accountability_at_the_coalface_of_the_australian_judiciary.pdf): « Judicial associations are also an important aspect of judicial accountability. As previously mentioned, the judiciary bears a responsibility for emphasising the nature, importance and boundaries of judicial independence and drawing the attention of both the community and government to such matters as well as the importance of the rule of law within a free and democratic society – both in and outside the court room. This is a responsibility that is elevated to a form of accountability – namely explanatory accountability. Judicial associations provide an extra – curial medium for discharging the responsibility that the judiciary as an institution bears and fulfilling the requirements of explanatory accountability. It is through judicial associations like the CMJA, the Judicial Conference of Australia (JCA) and the Association of Australian Magistrates (AAM) that the judiciary is able to draw the attention of the community and government to the importance of judicial independence and rule of law in a modern democracy».

⁽⁵⁷⁾ Cfr. in particolare le « CMJA procedures for dealing with judicial independence issues », di cui fa menzione LOWNDES, *Becoming Stronger and Moving Forward together: The Role of Judicial Associations in the Modern Era*, in *Journal of the Commonwealth Magistrates and Judges Association*, Vol. 24, June 2019, p. 11 ss., 15 ss.

⁽⁵⁸⁾ V. *supra*, § 5.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2022/01/Founding-an-Association-of-Judges-1.pdf>.

Piuttosto interessante appare l'enunciazione, contenuta nel predetto studio, dei vari scopi per i quali un'associazione di magistrati può essere costituita. Scopi che, singolarmente, risultano esattamente sovrapponibili in tutti i sistemi ordinamentali europei e mondiali, a prescindere dalla forma di ordinamento e dal modo di reclutamento e nomina dei magistrati. E così, se è vero per tutti che il primo e fondamentale fine per il quale un organismo del genere può essere costituito è quello di « promoting and protecting judicial independence and the rule of law », non è meno vero che un'associazione di magistrati « can also serve as a valuable forum that enables judges to communicate with each other ». Non solo. In tutti i sistemi di *Common Law*, così come in quelli di *Civil Law*, secondo quanto pure si è già spiegato, l'associazionismo giudiziario svolge un ruolo rilevante non solo nella promozione dell'etica giudiziaria, ma anche nella lotta alla corruzione all'interno della magistratura. Il vantaggio dell'esistenza di un'associazione, prosegue il documento qui in esame, è infatti quello per cui un tale organo « may be set up by and consist of outspokenly non-corrupt judges who work together to achieve changes of a corrupt system ».

Oltre a quanto appena detto, si riconosce universalmente che l'associazione può promuovere e organizzare direttamente attività di formazione di magistrati, tra le quali possono rientrare anche iniziative quali quelle di aiuto all'autoformazione, come ad es., la messa a disposizione gratuita (o a condizioni agevolate) di banche dati di dottrina e giurisprudenza o la partecipazione gratuita o agevolata a iniziative formative di altri organismi. Essa può inoltre svolgere opportune pressioni sul potere legislativo e su quello esecutivo, perché attività istituzionali di formazione siano stabilmente organizzate.

Un ulteriore aspetto – sovente fonte di critiche da parte di soggetti non particolarmente interessati alla salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario – è la fondamentale partecipazione della magistratura, tramite (solo, o anche) l'associazione, al processo legislativo concernente il settore della giustizia: dalla conformazione del sistema giudiziario, alla gestione dei processi civili, penali e amministrativi. Sembra, invero, imprescindibile che l'esperienza di chi è chiamato ad operare in quei campi venga tenuta in debito conto, allorquando gli strumenti stessi dell'attività dei giudici e dei pubblici ministeri vengono introdotti *ex novo* o modificati in un determinato ordinamento. E in proposito l'associazione costituisce il miglior veicolo per la trasmissione, a chi deve compiere scelte normative importanti, di conoscenze ed esperienze maturate sul campo, anche al fine di evitare errori, a detrimento di tutti i *justiciables*, che potrebbero rivelarsi fatali in un settore così delicato.

Infine, come pure già detto, va osservato, *in una* con il documento dell'UIM qui in esame, che « Creating an association also provides judges with the opportunity to become part of an international network of judges. In a world in which people, countries and companies are connected across borders more than ever in history, and in which the judiciaries worldwide have to cooperate with each other more and more frequently, this aim is worth being considered ». Così, queste reti internazionali « provide judges with the ability to address key issues, such as threats to the independence of judges, jointly and with a voice heard on an international level ».

Tornando, quindi, al punto d'osservazione *cross-border*, va detto che l'internazionalizzazione del dibattito sull'associazionismo giudiziario può servire allo sviluppo di una serie di riflessioni anche all'interno delle singole realtà associative nazionali, specie allorquando si rifletta sui risultati della comparazione tra i differenti sistemi.

Proprio in questo contesto l'UIM ha lanciato nel 2016 un sondaggio sui propri membri, in allora 83 associazioni nazionali di magistrati. Alcuni dei risultati di tale indagine, pubblicata sul sito dell'UIM ⁽⁶⁰⁾, appaiono estremamente illuminanti al fine di ottenere un quadro d'insieme a livello globale della magistratura mondiale.

Così, su 63 risposte ricevute ⁽⁶¹⁾, è emerso che 61 dei membri UIM (di cui possono far parte non solo vere e proprie associazioni, ma anche « national representative groups ») posseggono uno

⁽⁶⁰⁾ Pubblicata sul sito UIM: cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/2016-monitoring-procedure-report-published-in-our-web-site/>.

⁽⁶¹⁾ Su 83 Paesi membri dell'UIM all'epoca (di cui 41 su 44 del Gruppo Europeo).

statuto formale e ufficiale. In nessuno dei sistemi le cui associazioni hanno risposto al questionario risultano esistenti restrizioni all'attività associativa, sebbene in un caso il diritto di sciopero dei magistrati è escluso e in un altro la legge fa divieto ai giudici di costituire sindacati (ma non associazioni). Vi è anche un Paese in cui la legge impone la presenza di un'associazione, laddove in altri (si pensi alla Turchia di oggidi) tale risultato è ottenuto *de facto*, tramite l'incriminazione della creazione di ogni associazione che non sia quella ufficiale e amica del regime autoritario al potere. Circa la metà delle associazioni che hanno risposto al questionario (33 su 63) hanno fatto sapere di disporre di branche regionali. Le associazioni che hanno risposto al questionario, tutte appartenenti all'Unione Internazionale dei Magistrati, rappresentano un numero complessivo di magistrati pari a circa 120.000, su di un totale di 171.000 magistrati di quei Paesi. 7 associazioni (su 63) hanno dichiarato di svolgere un qualche ruolo nell'elezione e nella selezione dei membri dei rispettivi Consigli della Magistratura, laddove esistono. Sempre su di un totale di 63 associazioni che hanno risposto al *survey*, 37 (circa il 59%) hanno dichiarato di essere più o meno regolarmente consultate dagli esecutivi e 24 (circa il 38%) dai legislativi dei rispettivi Paesi.

Alla cruciale domanda sul se la situazione dell'indipendenza del giudiziario sia migliorata o peggiorata negli ultimi 5 anni (e cioè dal 2011 al 2016) le risposte si sono così articolate: 23 associazioni (36,50%) hanno dichiarato che la situazione è rimasta invariata, 23 (36,50%) che è peggiorata e 17 (26,98) che è migliorata. Curiosamente, in relazione alle aree geografiche, quella che fa registrare il maggior numero di situazioni peggiorate è l'Europa, laddove in Africa e nei sistemi extraeuropei di *Common Law* prevalgono i giudizi su di un miglioramento della situazione. Richieste di indicare quali siano i problemi più gravi del settore giustizia, la maggior parte delle associazioni hanno denunciato, in ordine decrescente d'importanza: (a) allocazioni budgetarie insufficienti per la giustizia (21 risposte), (b) carichi di lavoro eccessivi (21 risposte), (c) condizioni di lavoro inadeguate (21 risposte), (d) remunerazioni (stipendi e pensioni) insufficienti (17 risposte), (e) problemi concernenti l'indipendenza esterna (e pressioni indebite da parte della politica) (13 risposte), (f) problemi concernenti l'indipendenza interna (12 risposte), (g) mancanza di fiducia nel sistema giudiziario (opinioni negative sui giudici) (7 risposte), (h) problemi di comunicazione con la società civile (inclusi i media) (7 risposte), (i) problemi di gestione degli uffici giudiziari (5 risposte), (j) insufficiente tutela della sicurezza personale dei magistrati (3 risposte).