

## SETTORE INTERNAZIONALE

1) - Nota in data 22 gennaio 2009 del Comitato di Presidenza di autorizzazione all'apertura di una pratica avente ad oggetto: Visita di una delegazione del C.S.M. italiano all'Alto Consiglio di Giustizia Turco.

(Fasc. 6/IR/2009 relatore Dott. **ROIA**)

La Commissione propone al Plenum di approvare la seguente delibera:

«Il Consiglio Superiore della Magistratura,

- vista la delibera consiliare del 29 aprile 2009 con la quale il Consiglio autorizzava i Consiglieri dott. Fabio ROIA, dott. Roberto Maria CARRELLI PALOMBI, dott.ssa Vincenza MACCORA e avv. Vincenzo Maria SINISCALCHI a partecipare alla visita, nell'ambito di un programma di scambio con le Autorità giudiziarie della Turchia per i giorni 18, 19 e 20 maggio 2009;

- letta la relazione redatta dai consiglieri, Avv. SINISCALCHI e dott. Fabio ROIA, all'esito della visita predetta in cui si legge: <Relazione della delegazione del CSM italiano in merito all'incontro svoltosi in Turchia il 18-20 maggio 2009>

### *1. Il quadro generale*

La visita, che nel programma di scambio con le Autorità giudiziarie della Turchia, è stata effettuata nei giorni 18, 19 e 20 maggio presso i vertici giudiziari e costituzionali della Repubblica Turca offre lo spunto per una serie di considerazioni di carattere generale che si rivelano di particolare attualità in relazione alla richiesta di ingresso della Turchia nella Unione Europea.

I colloqui di Ankara con il Presidente della Corte di Cassazione giudice Hasan Gerçeker, con il segretario del Consiglio di Stato (Corte Suprema Amministrativa) giudice Taci Baran, con il Presidente incaricato del Supremo Consiglio dei Giudici e dei Procuratori Mr. Kadir Obzek e di altri membri del Consiglio, con il Presidente della Corte di Costituzionale Giudice Hasine Kiliç e con il Presidente della Accademia dei Giudici Mr. Clami Sezai Ural oltre a fornire alla nostra delegazione motivi di approfondimento dei problemi che si pongono nell'attuale sistema ordinamentale di quel grande Paese, sono stati caratterizzati da una grande apertura anche sulle problematiche dei rapporti tra politica e giustizia che emergono in Turchia con

notevole intensità. Come si legge anche nel rapporto diplomatico redatto dalla nostra Ambasciata ad Ankara (l'Ambasciatore Marsili ha predisposto un efficiente servizio di sviluppo affidato al primo segretario dr. Antonino Maggiore che ha costantemente accompagnato la nostra delegazione fornendo ogni materiale e suggerimenti utili per i contatti) i colloqui hanno interessato molto gli alti rappresentanti della Giustizia turca soprattutto nella verifica della diversità dell'impianto costituzionale italiano in materia di autonomia ed indipendenza della Magistratura, struttura dell'autogoverno dell'ordine e prerogative dei Magistrati. Il problema della ricerca di una piena compatibilità e dell'adeguamento degli ordinamenti turchi alle direttive europee in materia di organizzazione del sistema giudiziario proprio in relazione ad alcune diversità sostanziali rispetto alla prevalente tendenza dei sistemi europei può agevolmente comprendersi tenendo conto dei due testi fondamentali di riforma costituzionale (quello del 1961 e quello del 1982). In effetti l'ordinamento turco fa dell'indipendenza dei giudici un elemento che lega i testi costituzionali del 1961 e del 1982.

Tuttavia nella riforma del 1982 è proprio l'organo di autogoverno ad essere indebolito mediante una forte modifica della composizione del Consiglio della Magistratura presieduto dal Ministro della Giustizia.

Entrambe le costituzioni stabiliscono che il potere giudiziario viene esercitato da "tribunali indipendenti in nome della nazione turca" e vi sono anche norme (art. 138 e art. 139) destinate a proteggere la magistratura dall'intromissione del potere esecutivo e di quello legislativo, ma è il testo riformato del 1982 che prevede, come abbiamo detto, che il Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri non sia più nominato dalla Corte di Cassazione, bensì dal Presidente della Repubblica pur se tra una rosa di nomi indicati dalla Corte stessa. Inoltre questo consiglio, composto di soli 7 membri è presieduto con diritto di voto dal Ministro della Giustizia e vi partecipa sempre con diritto di voto anche il sottosegretario.

Se si tiene conto del fatto che come emerso dal colloquio con i componenti del Consiglio, l'organismo non ha un segretario autonomo, si comprende come possono esservi attraversamenti significativi dell'esecutivo nei problemi di carriera dei giudici e in quelli disciplinari.

Anche la Corte Costituzionale nella sua composizione realizza caratteristiche unitarie che sembrano superare lo stesso principio della separazione dei poteri.

E' composta da 11 membri permanenti e 4 supplenti nominati dal Presidente della Repubblica con una selezione su una rosa di nomi formulata dalle alte Corti dello Stato e dal Consiglio superiore dell'istruzione. Tre componenti sono di stretta nomina presidenziale. Il fondamento

di questo sistema risiede da un lato nella funzione di garanzia dei diritti e delle libertà, e dall'altro nella custodia del secolarismo Kemalista, principio essenziale della Repubblica turca. Si tratta del ritorno ad una democrazia chiusa nel controllo dei vertici dello Stato con il compito primario di preservare l'ideologia Kemalista, anche con l'influenza di un grande apparato militare.

## ***2. I singoli incontri***

**Il Presidente della Corte di Cassazione** Mr. Hasan Gerceker ha rappresentato alla delegazione italiana come sia in atto in Turchia un profondo dibattito per riformare il Consiglio Superiore della Magistratura ed in genere l'intero assetto del sistema giudiziario per renderlo compatibile con i modelli europei.

Fra i punti critici sono stati evidenziati:

1. nell'ambito del Consiglio Superiore turco, la vicinanza del Vice Presidente al potere politico;
2. la dipendenza diretta dei magistrati dal Ministro della Giustizia;
3. la non compatibilità dell'attuale composizione del Consiglio Superiore turco composto di 7 membri - fra i quali il Ministro della Giustizia e il suo Sottosegretario quali componenti di diritto - con il principio condiviso di autonomia e indipendenza dell'Ordine Giudiziario
4. a causa dell'assenza delle Corti di Appello, organismi non ancora in funzione, l'alto numero di ricorsi pendenti avanti alla Corte di Cassazione quantificati in circa 1.000.0000. Corte di Cassazione che è divisa in 32 sezioni composte da 7 giudici, 2 dei quali effettuano una valutazione di "filtro dei ricorsi", per un totale di 250 consiglieri (di cui 1/5 sono donne). Il Consiglio Superiore procede alla nomina dei consiglieri della Corte Suprema scegliendo i giudici fra i magistrati di primo grado che abbiano almeno 10 anni di anzianità;
5. i tempi eccessivi di durata dei processi che rendono impopolare l'intera magistratura turca la quale tuttavia gode generalmente di rispetto da parte dell'opinione pubblica e ciò malgrado il tentativo di delegittimazione in atto da parte di certa stampa che attraverso la pronuncia di sentenze ritenute impopolari vorrebbe offuscarne l'immagine.

**Il Consiglio Superiore della Magistratura** turco è composto da 3 giudici di cassazione, da 2 giudici del Consiglio di Stato oltre che dal Ministro della Giustizia e dal Sottosegretario della Giustizia quali componenti di diritto.

Fra i compiti dell'organismo vi sono quelli della nomina, dei trasferimenti, della valutazione disciplinare del comportamento dei giudici e dei procuratori.

L'Assemblea funziona come un collegio perfetto prevedendo anche la presenza di membri supplenti i quali intervengono per l'esame delle "obiezioni" rappresentate dagli interessati in ordine alle decisioni del Consiglio. In questo caso il riesame si svolge con una composizione di 12 membri (7 effettivi + 5 supplenti) secondo uno schema assembleare che viene definito "Consiglio per l'obiezione".

I singoli componenti del Consiglio durano in carica 4 anni e la elezione viene effettuata attraverso un meccanismo di doppio livello per cui quando un componente è prossimo alla scadenza viene effettuata una prima elezione dove viene individuata una rosa di 3 nomi all'interno della quale il Presidente della Repubblica sceglie il componente.

Il metodo elettorale prevede le elezioni dei componenti all'interno dei giudici della Corte di Cassazione sulla base di autocandidature (normalmente 16-17 candidati e attraverso il voto segreto. Nell'ambito della rosa così eletta la scelta del Presidente della Repubblica avviene su base discrezionale.

I componenti effettivi del consiglio sono in posizione di fuori ruolo e le riunioni avvengono 3-4 volte per settimana. Una volta al mese si riunisce il consiglio per l'obiezione in composizione allargata.

Le decisioni del consiglio sono sempre motivate.

Il fenomeno dell'associazionismo giudiziario, che si trova ancora in una fase embrionale, viene vissuto in maniera negativa dall'opinione pubblica. Su circa 12.000 fra giudici e pubblici ministeri presenti in Turchia, solo il 10% è iscritto alla Associazione YARSAV.

La delegazione del Consiglio turco ha rappresentato come il ruolo del Ministro della Giustizia sia assolutamente distonico rispetto al quadro europeo.

Basti pensare, da un punto di vista pratico, come la sede del Consiglio turco si trovi in un edificio di proprietà del ministero e come lo stesso Consiglio non abbia autonomia contabile, risorse umane e materiali proprie dipendendo totalmente dall'apparato ministeriale.

Il processo di avvicinamento all'Europa dovrà necessariamente, per adeguare il sistema interno alla richiesta di autonomia della magistratura avanzata dal Consiglio d'Europa, prevedere dei meccanismi di tenuta costituzionale e ordinamentale che assicurino l'indipendenza dell'Ordine Giudiziario.

Proprio per l'assenza di un Consiglio di Giustizia caratterizzato da una piena autonomia e indipendenza la Turchia fa parte dell'ENCJ soltanto come osservatore.

Anche in materia disciplinare è stato rappresentato alla delegazione italiana come i caratteri di indipendenza siano fortemente ridotti in quanto tutta l'istruttoria viene compiuta da un ispettorato totalmente dipendente dal Ministro della Giustizia.

Esiste l'istituzione del trasferimento d'ufficio del magistrato poiché il principio dell'inalienabilità è stato superato dalle modifiche costituzionali successive al 1961.

La promozione dei giudici avviene sulla base della valutazione della conferma delle loro decisioni e del rapporto redatto ogni due anni dagli ispettori del Ministero. L'intervento del Consiglio, sulla base di queste fonti, appare meramente formale.

Per quanto riguarda la formazione, la legge istitutiva del Consiglio consente a questo organismo di intervenire preventivamente sul piano di formazione redatto dal Ministro della Giustizia per verificare le materie e il corpo dei docenti.

La rappresentanza del Consiglio turco ha evidenziato come "istituzionalmente non esista indipendenza, anche a causa dell'assenza di risorse materiali ed umane per il Consiglio, ma come invece dentro lo spirito di ogni magistrato esista l'indipendenza". In tal modo nessuna sentenza è mai stata o può dirsi politicizzata.

L'ordine del giorno del Consiglio viene predisposto dal Ministro della Giustizia il quale può, attraverso l'assenza sua e del sottosegretario, far mancare il numero legale alle sedute dell'organismo.

Il Presidente della **Corte Costituzionale** ha evidenziato come il maggior numero di ricorsi presentati alla Corte riguardino:

1. la violazione del principio della parità delle parti nel processo;
2. la contrarietà ai principi giuridici dell'ordinamento;
3. la violazione del principio di uguaglianza;
4. la limitazione dei diritti fondamentali.

La Turchia è oggetto di 3.500 ricorsi presentati alla Corte dell'AJA con un numero inferiore soltanto alla Russia. Fra i temi maggiormente ricorrenti oggetto di doglianza all'Organismo Internazionale vi è la mancanza di possibilità di ricorso diretto alla Corte Costituzionale nonché la durata eccessiva dei processi.

**L'Accademia per la Formazione permanente** dei giudici e dei procuratori è strutturata come ente giuridico autonomo con la presenza di un direttivo modulato sul senato accademico e composto da componenti della Corte Suprema, del Consiglio di Stato, da rappresentanti dell'Avvocatura e della stessa Accademia. Fra i compiti dell'organismo, oltre all'istruzione dei giovani magistrati e all'aggiornamento permanente, vi sono anche quelli di creare specializzazioni nel corpo magistratuale, di fare ricerche nell'ambito giuridico, di organizzare convegni nel settore della giustizia. Il bilancio è stanziato appositamente con una legge dello Stato.

Il tirocinio per diventare giudici o procuratori ha una durata biennale ed è successivo al superamento di un concorso. Si articola in otto mesi di presenza del giovane in accademia nonché in un successivo anno di tirocinio generico all'esito del quale viene formulato un punteggio di valutazione. Le sedi di prima nomina sono individuate per sorteggio fra quelle territorialmente meno ambite. Mediamente in Turchia vengono assunti 300 magistrati all'anno. Fra gli insegnamenti vi sono anche quelli di lingua straniera e di deontologia. L'Accademia si occupa altresì di formazione permanente obbligatoria per tutti i magistrati in servizio.

Le delegazioni dei Consigli italiani e turco hanno deciso di stipulare un protocollo d'intesa (All. 1) per rafforzare la collaborazione nell'ambito ordinamentale e giudiziario nella prospettiva di un avvicinamento dello Stato turco ai modelli giuridici europei.

Il protocollo è stato approvato dal Consiglio Superiore della Turchia e deve essere sottoscritto dalle parti.

delibera

di approvare gli interventi che i rappresentanti italiani nel corso della visita presso le Autorità giudiziarie turche hanno compiuto, in particolare l'accordo di cui al protocollo d'intesa (All.1).».

ACCORDO DI COOPERAZIONE

Tra

Consiglio Superiore della Magistratura della Repubblica italiana

E

Consiglio Superiore dei Giudici e dei Pubblici Ministeri della Turchia

PREMESSO

*CHE Il Consiglio Superiore della Magistratura della Repubblica italiana ed il Consiglio Superiore dei Giudici e dei Pubblici Ministeri della Turchia (nel prosieguo definite "PARTI")*

- *INTENDONO rafforzare e migliorare i rapporti tra i due Stati;*
- *SONO CONSAPEVOLI ed attenti all'interesse comune di promozione di relazioni bilaterali stabili nonché di approfondimento della conoscenza del funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali;*
- *TENGONO IN CONSIDERAZIONE l'interesse comune dei due Stati di scambiarsi informazioni ed esperienze nell'area del diritto;*
- *TENGONO IN CONSIDERAZIONE le rispettive strutture ed i poteri specifici dei singoli organismi;*
- *INTENDONO sottolineare il ruolo fondamentale di garanti dell'indipendenza della magistratura nazionale;*
- *RICONOSCONO la necessità di stabilire relazioni bilaterali a lungo termine ed un appropriato quadro per lo scambio di informazioni e per l'individuazione di metodi e strumenti di scambio di esperienze tra le due istituzioni, anche al fine di rafforzare il processo di avvicinamento delle Istituzioni Giudiziarie della Turchia ai modelli di giurisdizione europei nel contesto della partecipazione alla Rete Europea dei Consigli di Giustizia.;*
- *HANNO L'OBIETTIVO di contribuire a sviluppare l'attività della Rete Europea dei Consigli di Giustizia - al quale partecipano il Consiglio Superiore Italiano come membro e il Consiglio Superiore della Turchia come osservatore – in un'ottica di allargamento dell'area di partecipazione dei diversi Paesi aventi ordinamenti contratti comuni.*

*SI CONVIENE QUANTO SEGUE*

- I. *Le PARTI si impegnano a sostenere lo scambio delle rispettive esperienze nei seguenti ambiti:*
  1. *Reciproco scambio di informazioni nell'area del diritto;*
  2. *Scambio di informazioni in materia di organizzazione, poteri ed attività dei Consigli Superiori della Magistratura, mediante l'organizzazione di visite di studio e di scambi di visite fra i membri delle due istituzioni e fra i rappresentanti dei rispettivi organismi amministrativi;*
  3. *Scambio di materiale e documentazione preparata dalle due istituzioni e riguardante l'operatività ed il funzionamento dell'amministrazione della giustizia, utile per la promozione dello sviluppo delle due istituzioni sulla base delle best practice dell'Unione Europea;*
  4. *Cooperazione e scambio di esperienze tra i magistrati italiani e turchi con conseguente creazione di opportunità di studio e di comprensione;*
  5. *Cooperazione in altre aree, sempre nell'ambito giuridico e giudiziario, di interesse per entrambe le PARTI.*
- II. *Le PARTI, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del presente Accordo, si impegnano ad elaborare programmi di cooperazione*
- III. *Le PARTI, allo scopo di raggiungere tali obiettivi di cooperazione, potranno provvedere alla costituzione di gruppi di lavoro e di esperti, che si occuperanno di preparare ed attuare i programmi di interazione, ovvero potranno essere individuati nei rispettivi paesi dei responsabili delle relazioni bilaterali*
- IV. *Le PARTI si impegnano ad organizzare seminari e conferenze tecniche su tematiche d'interesse comune, incoraggiando altresì lo scambio di esperti dei vari settori. Sulla base delle analisi così condotte, gli esperti elaboreranno lavori scientifici, relazioni ed altri contributi importanti.*
- V. *Il finanziamento dei programmi e delle attività previsti ai sensi del presente Protocollo-Accordo sarà, di volta in volta, concordato dalle PARTI ciascuna delle quali dovrà dare*

*preventivamente la propria approvazione relativamente alla rispettiva partecipazione finanziaria.*

*VI. La Convenzione potrà essere risolta in qualsiasi momento con un preavviso scritto di sei mesi, ma le missioni in corso non perderanno per ciò solo di efficacia.*

*La messa in opera della convenzione sarà subordinata alle possibilità finanziarie rispettive delle due Istituzioni.*

*La Convenzione potrà essere modificata dalle parti di comune accordo alla luce dell'esperienza e degli obiettivi già conseguiti.*

*Il coordinamento e l'attuazione del presente accordo saranno assicurati dai Presidenti dei due Consigli, o da loro delegato, sulla base delle indicazioni programmatiche stabilite dalle due Istituzioni.*

*Il presente Accordo è redatto in duplice copia.*

*Inserire nome della località dove è stato sottoscritto l'accordo], lì [inserire data]*

*Per*

*Il Consiglio Superiore della Magistratura della Repubblica italiana*

*Per*

*Consiglio Superiore dei Giudici e dei Pubblici Ministeri della Turchia*