

# Criminalia

*Annuario di scienze penalistiche*

2011

ESTRATTO



Edizioni ETS

GIUSEPPE DI FEDERICO

## L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA GIUDIZIARIA NEI PAESI DEMOCRATICI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Etica giudiziaria e codici di condotta vincolanti. – 3. Il monitoraggio dei codici di etica giudiziaria e dei procedimenti disciplinari. – 4. La funzione proattiva dei codici di etica. – 5. Procedimento disciplinare e ruolo dei cittadini. – 6. Il sistema disciplinare italiano in prospettiva comparata. - 6.1. Disciplina giudiziaria e governo della magistratura. - 6.2. Regole di condotta giudiziaria e procedure disciplinari. - 6.3. Rilievo proattivo delle regole di disciplina. - 6.4. Sistemi di monitoraggio e trasparenza. - 6.5. Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare. - 6.6. Sanzioni disciplinari.

### 1. *Introduzione*

Uno degli aspetti più evidenti dell'evoluzione del moderno Stato democratico è il crescente rilievo politico, sociale ed economico che ha assunto il potere giudiziario. La diffusione di una legislazione che tutela interessi sociali ed economici sempre più vasti ha dato ai cittadini maggiori occasioni di ricorrere ai giudici per la protezione dei loro diritti (come ad esempio i diritti umani, i diritti riguardanti la salute, la sicurezza sociale, l'educazione, il lavoro, le relazioni familiari, commerciali, i diritti dei consumatori e persino le attività ricreative e i *media*). Invero, ci sono poche aree di vitale interesse per i cittadini che sono rimaste immuni dalle decisioni dei giudici<sup>1</sup>. Tali fenomeni sono essenzialmente dovuti alla c.d. "esplosione del diritto" e alla particolare natura della legislazione connessa allo sviluppo del *welfare state*. Inoltre, la pericolosa evoluzione delle attività criminali – a partire da quelle nelle aree metropolitane fino a quelle di dimensione internazionale – ha reso la repressione dei reati da parte dei giudici ancora più importante. Di fatto lo stesso sviluppo del *welfare state* ha avuto importanti conseguenze anche nel settore penale, in quanto lo Stato e gli altri organismi pubblici sono divenuti i principali soggetti di spesa, con la conseguenza di fare aumentare anche le occasioni di corruzione, ora presenti ad un

<sup>1</sup> La letteratura sull'argomento è piuttosto ampia. V. per es. L. Friedman, *Total Justice*, Russell Sage Foundation, New York, 1985; K. Malleon, *The New Judiciary. The effects of expansion and activism*, Dartmouth Publishing Co., Aldershot, 1999.

livello senza precedenti. Inoltre, poiché il corretto e sollecito funzionamento del sistema giudiziario è un elemento cruciale per attrarre investimenti esteri, esso diventa anche un fattore rilevante per lo sviluppo economico<sup>2</sup>. Si può dunque dire che il benessere dei cittadini e dell'intera comunità è legato oggi, molto più che in passato, al contenuto delle decisioni giudiziarie e alla rapidità con cui le stesse vengono rese.

Per queste ed altre ragioni, il carico di lavoro degli uffici giudiziari è aumentato considerevolmente e le attività e le responsabilità dei giudici sono divenute molto più complesse. Le stesse qualificazioni professionali ora richieste per il corretto esercizio della funzione giudiziaria vanno ben al di là della necessaria conoscenza del diritto e dalla capacità tecnico-giuridica di interpretarlo nei casi concreti<sup>3</sup>.

Queste evoluzioni del ruolo politico, sociale ed economico del potere giudiziario hanno a loro volta stimolato, in alcuni paesi democratici più che in altri, la ricerca di adeguati strumenti per rendere il corpo dei giudici più responsabile ed efficiente, salvaguardando al contempo la loro indipendenza. A tal fine, in molti Stati sono state realizzate riforme del sistema di governo della magistratura e/o sono in procinto di essere introdotte e/o sono soggette a continuo dibattito. Queste riforme o iniziative si prefiggono di migliorare il processo di recluta-

<sup>2</sup> V. i rapporti "Doing Business" della Banca Mondiale, in [www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/?direction=Asc&sort=3](http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/?direction=Asc&sort=3).

<sup>3</sup> La tendenza a includere tra le qualificazioni richieste per il corretto esercizio della funzione giudiziaria requisiti ulteriori rispetto alla conoscenza del diritto emerge piuttosto chiaramente dall'analisi dell'evoluzione dei processi di reclutamento e valutazione professionale dei giudici, nonché dai programmi di formazione iniziale e continua. In Germania, ad esempio, le valutazioni compiute nei processi di reclutamento o le valutazioni periodiche di professionalità nel corso della carriera includono "qualità" come "la capacità di lavorare sotto pressione", "l'apertura verso nuove tecnologie", la "capacità di lavorare in gruppo", la "capacità di mediare" e molti altri aspetti che hanno poco a che fare con la conoscenza del diritto e la capacità di applicarlo ai casi concreti. V. Riedel, *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany*, in G. Di Federico (ed.), *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe*, Lo Scarabeo, Bologna, 2005, pp. 86-98 (il libro è disponibile sul sito [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it)). In altri paesi come l'Austria, l'Olanda e l'Ungheria, il processo di reclutamento include test psicologici che valutano, *inter alia*, la capacità del candidato di concentrarsi e di lavorare sotto stress, la capacità di lavorare in gruppo, quella di mediare e trattare i conflitti. Queste informazioni e altri dati sulla gestione dei test psicologici sono stati raccolti dallo scrivente sia con interviste (in Austria), sia per corrispondenza (relativamente all'Olanda e all'Ungheria). Oltre a ciò, in un numero crescente di paesi i programmi di formazione iniziale e continua includono temi che non sono solo di natura giuridica, come ad esempio programmi volti a migliorare la capacità dei giudici di organizzare e gestire il proprio carico di lavoro, l'uso di moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

mento, la formazione iniziale e continua, le valutazioni professionali, l'etica e la disciplina giudiziaria. In questo saggio tratterò di etica e disciplina dei giudici, ben consapevole del fatto che la disciplina è funzionalmente interconnessa ad altri aspetti del governo della magistratura. Si può dire, infatti, che il ruolo più o meno rilevante della disciplina giudiziaria è inversamente proporzionale alla qualità del reclutamento, all'efficacia della formazione iniziale e continua, alla meticolosità delle periodiche valutazioni di professionalità<sup>4</sup>. In ogni modo, l'etica giudiziaria gioca un ruolo cruciale per promuovere la fiducia dei cittadini nei loro giudici e per consolidare, quindi, anche la legittimazione della funzione giudiziaria.

Lasciando da parte le complesse considerazioni che quest'argomento meriterebbe, si può certamente ricordare in termini generali che, tradizionalmente, la legittimazione del potere del giudice di decidere sui diritti dei cittadini risiedeva nel fatto che egli doveva "semplicemente" applicare la legge a casi specifici<sup>5</sup>. La responsabilità per il merito delle sue decisioni era perciò da attribuire esclusivamente ai legislatori che, a loro volta, ne avrebbero risposto di fronte all'elettorato. È dubbio che tale rappresentazione del ruolo giudiziario abbia mai corrisposto alla realtà o rappresentato la vera natura e sostanza del lavoro del giudice. Tuttavia, il crescente ruolo del giudice nella definizione dei diritti dei cittadini che si è verificato negli ultimi 40-50 anni ha reso quella rappresen-

<sup>4</sup> È stato più volte osservato, ad esempio, che la disciplina giudiziaria svolge un ruolo più limitato quando il sistema di reclutamento è molto rigoroso. In un rapporto inedito presentato a una conferenza sull'etica giudiziaria, tenutasi a Londra nel 1996, Sir Thomas Bingham, allora Lord Chief Justice dell'Inghilterra, ricordò che nei trecento anni precedenti nessun giudice delle High Courts era mai stato destituito per ragioni etiche, proprio in virtù della "pratica di scegliere i giudici tra un ristretto gruppo di candidati che condividono una comune esperienza professionale e che sono conosciuti personalmente o per reputazione professionale da coloro che effettuano le nomine e da coloro che sono chiamati ad esprimere il loro parere in merito". Similmente, la rigorosa e complessa procedura di nomina dei giudici federali negli Stati Uniti è considerata la principale ragione del numero così limitato di giudici federali coinvolti in procedimenti disciplinari. V. ad es. A. D. Hellman, *Judges Judging Judges: the federal Judicial Misconduct Statutes and the Breyer Committee Report*, in *The Justice System Journal*, n. 3, 2007, p. 430.

<sup>5</sup> Questa concezione del ruolo giudiziario ha dominato per almeno due secoli, cioè almeno dal momento in cui fu delineata da Montesquieu nel suo famoso libro *De l'Esprit des Lois* del 1748. Il giudice, per usare la definizione di Montesquieu, era la mera "bocca della legge". Nell'ambito di questa concezione del potere nullo del giudice, le differenze tra decisioni su casi simili o la riforma della decisione da parte del giudice di grado superiore erano di regola considerate una conseguenza delle diversità esistenti tra le qualificazioni tecnico-giuridiche dei vari giudici, cioè della loro capacità di individuare nel corpo delle leggi l'unica soluzione corretta per i casi al loro esame.

tazione tradizionale del ruolo giudiziario ancora meno credibile e sostenibile che in passato. La vera legittimazione del potere giudiziario risiede oggi, ancor più che in passato, nella capacità del giudice e del corpo giudiziario di acquisire e mantenere la fiducia dei cittadini e della collettività. Da qui il crescente bisogno non solo che il giudice sia indipendente e imparziale, ma anche che il suo comportamento, all'interno e all'esterno dell'ufficio, sia tale da farlo apparire "imparziale e indipendente" agli occhi dei cittadini.

Negli ultimi decenni l'etica e la disciplina giudiziaria hanno, quindi, ricevuto un'attenzione senza precedenti in molti paesi democratici. Uno degli aspetti più visibili è stata l'adozione, in un numero sempre maggiore di Stati (sia in paesi a consolidata democrazia che in paesi in transizione verso di essa), di codici contenenti regole di comportamento giudiziario più o meno dettagliate.

Crescente attenzione, inoltre, è stata dedicata ad altri aspetti rilevanti della disciplina giudiziaria, quali: i diritti dei giudici sottoposti a procedimento disciplinare; la ricerca di un adeguato bilanciamento tra trasparenza e riservatezza del procedimento e della decisione disciplinare; l'adozione di procedure che facilitino i cittadini a presentare i loro esposti alle autorità competenti; i diritti dei cittadini ad essere informati dell'esito del loro esposto; l'inclusione del tema dell'etica giudiziaria nei programmi di formazione iniziale e continua dei giudici e nelle scuole di specializzazione per le professioni legali. Le riforme su questi temi sono più avanzate in alcuni Stati piuttosto che in altri e di sicuro gli Stati che per primi hanno affrontato questi argomenti sono all'avanguardia rispetto agli altri nell'adozione di riforme volte a rendere la disciplina giudiziaria più efficace, trasparente e corretta. Fino a dieci anni fa molti di questi aspetti erano stati presi in considerazione e regolati solo negli Stati Uniti d'America. Più di recente sono stati regolati in varia misura anche altrove. Ne deriva che la quantità di informazioni di cui possiamo disporre è molto ampia per gli Stati Uniti e più limitata per altri paesi. Oltre a ciò, mentre per la maggior parte dei paesi dell'Europa Occidentale, Stati Uniti e Canada disponiamo di molte più informazioni di quelle incluse in questo saggio, per la maggior parte degli altri paesi sono qui utilizzate solo quelle disponibili in un linguaggio a me accessibile<sup>6</sup>.

Sulla base del materiale disponibile mi è sembrato che la scelta migliore nello scrivere questo lavoro fosse quella di offrire una visione generale della evoluzione dei sistemi di disciplina giudiziaria nei paesi democratici soffermandomi

<sup>6</sup> Per i paesi ex comunisti la maggior parte delle informazioni sono tratte da A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Springer, Dordrecht, 2012. Altre informazioni su quei paesi sono state reperite su internet (in particolare i testi dei codici di etica giudiziaria).

in particolare sulle innovazioni più rilevanti, con particolare riferimento alla diffusione di codici di etica, al loro monitoraggio e alla loro revisione, alla loro funzione proattiva, al ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare, alla tutela dei diritti di difesa e dell'indipendenza del giudice. In questo saggio mostrerò che alcune di queste innovazioni si stanno diffondendo al di là dei confini nazionali degli Stati che per primi le hanno adottate. Con ciò non intendo, tuttavia, dire che tali innovazioni saranno o dovranno essere adottate in altri paesi. Il mio intento è solo quello di illustrare e discutere possibili risposte a sfide che sono reali.

Alcuni Stati hanno adottato codici di condotta non solo per i giudici ma anche per il personale tecnico-amministrativo degli uffici giudiziari, come ad esempio, Inghilterra, Russia e Stati Uniti<sup>7</sup> La considerazione di questi codici va al di là degli obiettivi di questo lavoro. Ciò non significa, ovviante, che io intenda sottovalutare il considerevole contributo che anche questi codici potrebbero dare alla promozione della fiducia dei cittadini nella giustizia ed al corretto funzionamento dell'apparato giudiziario.

Da ultimo, va precisato che i codici contenenti regole e principi di condotta giudiziaria sono variamente etichettati nei diversi paesi, benché assolvano alla stessa funzione. Per evitare confusione, nel riferirmi alle regole di condotta giudiziaria in generale userò le due definizioni più ricorrenti: codici di etica e codici di condotta. Naturalmente, quando farò riferimento al codice di un paese specifico userò la dizione ufficiale.

## *2. Etica giudiziaria e codici di condotta vincolanti*

Il ruolo dei giudici è inestricabilmente legato a una serie di caratteristiche e valori che sono essenziali per la legittimazione della funzione giudiziaria. In primo luogo, i giudici devono svolgere le loro funzioni con integrità, imparzialità, indipendenza e diligenza (in quanto la giustizia se ritardata è giustizia negata). Ci si aspetta, quindi, che i giudici esercitino le loro funzioni con competenza

<sup>7</sup> Questi codici per gli impiegati e tecnici delle corti possono essere reperiti su internet: quello della Russia sul sito <http://www.courtethics.org/Russian>; quello degli Stati Uniti sul sito <http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/RulesAndPolicies/conduct/Vol02A-Ch03.pdf>; quello di Inghilterra e Galles sul sito [http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/B7FC7310-E7F8-49C7-A5C8-79226D8B0CF4/0/guidancejusticeclerkscodeconduct\\_updated\\_Oct07.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/B7FC7310-E7F8-49C7-A5C8-79226D8B0CF4/0/guidancejusticeclerkscodeconduct_updated_Oct07.pdf). Codici di etica per gli impiegati delle corti sono stati adottati anche in diversi altri paesi come Romania, Serbia, Filippine ed altri ancora.

e trattino le parti in causa, i testimoni e gli avvocati con cortesia e rispetto. Si richiede inoltre che essi si comportino con onestà e correttezza, sia nell'esercizio delle funzioni sia nella vita privata, in modo da ispirare fiducia nella collettività ed evitando quei comportamenti che possano svilire il loro alto ufficio<sup>8</sup>. Sebbene questi valori siano indiscussi in tutti i paesi democratici, il modo in cui vengono promossi, implementati o attuati varia considerevolmente da paese a paese. Tra le differenze più evidenti e significative bisogna includere la specificità con cui questi principi di etica o condotta giudiziaria sono formulati e il fatto che siano o meno applicati nei procedimenti disciplinari. Di certo la responsabilità disciplinare esiste da lungo tempo e in diverse forme in tutti i paesi democratici. Tradizionalmente, tuttavia, i giudici erano sanzionabili, e in alcuni paesi ancora lo sono, sulla base di regole formulate in termini molto vaghi. Tali sistemi disciplinari sono stati criticati per ragioni che concernono sia l'indipendenza sia la responsabilità. Da un lato, infatti, l'ampia discrezionalità degli organi disciplinari nell'applicare norme a contenuto vago può essere una minaccia per l'indipendenza, poiché può essere utilizzata in modo scorretto, cioè al fine di sanzionare i giudici per i loro orientamenti giurisprudenziali. Dall'altro, un'ampia discrezionalità, posta nelle mani di organi spesso composti esclusivamente o prevalentemente da giudici, può rendere il sistema disciplinare inefficace, in quanto i componenti di quegli organi possono utilizzare i loro poteri disciplinari con eccessiva clemenza nel giudicare il comportamento dei loro colleghi-giudici.

Proprio per queste ragioni in molti paesi si è spesso invocata l'esigenza di codificare l'etica giudiziaria, e certamente tra le più decise prese di posizione in materia si può ricordare quanto detto a riguardo dall'ex *Chief Justice* dell'India, Giudice Verna:

*Con il crescere dell'attivismo giudiziario, si è avuto anche un crescente bisogno di responsabilizzazione del giudiziario. Vi è una diffusa percezione che la gente dubiti che alcuni di noi soddisfino i necessari standards di condotta. Poiché noi siamo quelli che decidono sui comportamenti di tutti gli altri, dobbiamo mostrare che i nostri standards di comportamento sono tanto alti quanto i più alti da noi applicati nel giudicare gli altri. Dobbiamo acquisire l'autorità morale e giustificare la fiducia che i cittadini ripongono in noi. Un modo per farlo è codificare le regole di etica giudiziaria e conformarci ad esse<sup>9</sup>.*

<sup>8</sup> V. J.M. Shaman, S. Lubert and J.J. Alfini, *Judicial Conduct and Ethics*, Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995, p. 1.

<sup>9</sup> In Datò Param Kumaraswamy, *Tensions between judicial independence and judicial accountability*, p. 9, in [www.article2.org/mainfile.p.h.p/0205/104](http://www.article2.org/mainfile.p.h.p/0205/104).

Effettivamente negli ultimi cinquant'anni, e in particolare negli ultimi dieci, un numero crescente di paesi ha adottato – in diverse forme e livelli di specificità – codici di etica giudiziaria o codici di condotta vincolanti. Il primo codice volto a fissare standard di comportamento professionale ed etico per i giudici, chiamato “Canons of Judicial Ethics”, è stato emanato dall’American Bar Association (ABA) nel 1924. Al tempo tali Canoni non erano intesi come regole vincolanti ma come una guida ideale, una fonte d’ispirazione per i giudici. Nel 1972 l’ABA ha revisionato i canoni del 1924, dando loro un nuovo nome, “Model Code of Judicial Conduct”, un codice che è poi stato nuovamente modificato nel 1990 e nel 2007. Diversamente dal Codice del 1924, il nuovo Codice è stato concepito come un insieme di regole vincolanti. E infatti è stato adottato come tale da 50 Stati su 50, nonché dal sistema di giustizia federale. Sebbene gli Stati e il sistema federale nell’adottare il codice si siano sentiti liberi di modificarlo in più punti, esso ciò nonostante costituisce la base di un corpo di norme di condotta giudiziaria pressoché unico in tutta la nazione<sup>10</sup>. Come vedremo, la struttura del codice ABA ha influenzato in diversi modi la scrittura dei codici di etica di vari altri paesi. Per questo motivo sembra utile illustrare in via generale le sue caratteristiche fondamentali.

I principi (o canoni) del codice di condotta giudiziaria illustrano in termini generali le implicazioni dei valori fondanti del ruolo del giudice, quali: indipendenza, integrità, imparzialità, competenza, diligenza. Tali principi sono poi seguiti da una lista di regole relative a ciò che il giudice può o non può fare in applicazione degli stessi, sia all’interno sia all’esterno dell’esercizio delle funzioni giudiziarie<sup>11</sup>. Sebbene queste regole siano vincolanti ed esecutive, non è previsto che ogni infrazione dia origine a una sanzione disciplinare: fattori come la gravità dell’infrazione, precedenti violazioni disciplinari, le conseguenze negative per l’immagine della giustizia o altre circostanze attenuanti possono essere prese in considerazione.

Analogamente a ogni altra regola scritta, le regole di condotta lasciano spazio

<sup>10</sup> J. M. Sharman, *Judicial Ethics: Independence, Impartiality, and Integrity*, p. 8, in <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=991625>. Esso include una breve descrizione dell’evoluzione della disciplina giudiziaria negli Stati Uniti d’America. Una descrizione più dettagliata è contenuta in J.M. Shaman, S. Lubet and J.J. Alfini, *op. cit.*, pp. 1-28; per una descrizione aggiornata della storia e dell’evoluzione dell’American Bar Association Model Code v. A.J. Lievens and A. Cohn, *The Federal Judiciary and the ABA Model Code: the Parting of the Ways*, in *The Justice System Journal*, 2007, n. 3, pp. 271-280.

<sup>11</sup> V. il testo dell’ABA Model Code of Judicial Conduct aggiornato al 2007 in [http://www.abanet.org/judiciaethics/ABA\\_MCJC\\_approved.pdf](http://www.abanet.org/judiciaethics/ABA_MCJC_approved.pdf).



all'interpretazione. Al fine di ridurre il rischio di interpretazioni improprie, il codice è introdotto da un glossario, che specifica ulteriormente il significato delle espressioni utilizzate nelle regole di condotta. Inoltre, ogni gruppo di regole è seguito da un commentario che ne esamina le implicazioni e fornisce esempi di comportamenti "legittimi" o "illegittimi". I commentari non hanno né vogliono avere natura vincolante, essi forniscono tuttavia una guida sulle finalità, il significato e la corretta applicazione delle regole.

Fino ai primi anni '90 le regole di etica o condotta giudiziaria sono state adottate solo negli Stati Uniti a livello sia statale che federale. Nel giugno 1996 il *Lord Chancellor's Department of England and Wales* e il Ministero della Giustizia francese hanno tenuto un seminario a Londra sull'etica giudiziaria, con la partecipazione di giudici e studiosi da undici paesi europei: Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Polonia, Portogallo, Gran Bretagna, Spagna e Svezia<sup>12</sup>. Ne è risultato che, al tempo, nessuno di quei paesi aveva un codice di etica o condotta e che in molti di essi le decisioni erano prese prevalentemente sulla base di norme formulate in termini vaghi<sup>13</sup>. Una ricerca del 2004 della Rete Europea dei Consigli per la Giustizia<sup>14</sup> mostra che, al tempo, solo uno dei dodici paesi dell'Europa Occidentale che avevano risposto al questionario aveva approvato una legge contenente un dettagliato elenco di regole vincolanti di condotta giudiziaria, cioè la Spagna<sup>15</sup>. Negli altri undici paesi la disciplina dei giudici era ancora largamente basata su regole generiche che, in alcuni casi, erano state integrate da un numero limitato di disposizioni su aspetti specifici del comportamento giudiziario (per esempio le regole di ricusazione)<sup>16</sup>. Bisogna aggiungere che dal 2004 diversi paesi dell'Europa Occidentale hanno adottato

<sup>12</sup> Purtroppo i rapporti nazionali presentati a quel seminario, a cui ho partecipato in qualità di relatore generale (*key speaker*), non sono mai stati pubblicati.

<sup>13</sup> Per le regole e i sistemi disciplinari di Austria, Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna nel 2005 v. G. Di Federico (ed.), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe*, cit.

<sup>14</sup> Attualmente la Rete Europea dei Consigli per la Giustizia raggruppa i Consigli di 17 nazioni. Altri paesi europei che non hanno un Consiglio per la giustizia, come Germania e Austria, sono stati associati come osservatori. V. <http://www.ency.net/ency/>.

<sup>15</sup> Queste regole non sono contenute in un documento *ad hoc*, come un codice di etica, ma sono inserite in un capitolo della *Ley Organica del Poder Judicial*, dove è regolato anche il sistema disciplinare. Tale legge contiene una lista di 19 tipi di violazioni disciplinari, suddivise in "molto gravi", "gravi" e "minori". V. M. Poblet and P. Casanovas, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Spain*, in G. Di Federico (ed.), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe*, cit., pp. 207-210.

<sup>16</sup> V. [http://www.csm.it/ENCJ/pdf/Questionnaire\\_answers\\_JudicialConduct.pdf](http://www.csm.it/ENCJ/pdf/Questionnaire_answers_JudicialConduct.pdf).

codici di etica, come Inghilterra e Galles<sup>17</sup>, Olanda e Italia, o perseguito lo stesso fine attraverso la pubblicazione delle decisioni disciplinari, come la Francia (che ha creato così un corpo di “*judge-made laws*”, utilizzate come precedenti nei procedimenti disciplinari<sup>18</sup>). In molti altri paesi l'adozione di un codice è in discussione, come per esempio in Germania. Più diffusa è stata l'adozione di codici di condotta giudiziaria in paesi post-comunisti, come nel caso di Armenia, Bielorussia, Estonia, Georgia, Moldavia, Kazakistan, Ungheria, Polonia, Romania e Russia<sup>19</sup>. Un ruolo significativo nel promuovere l'adozione di codici di etica o condotta giudiziaria è stato svolto da iniziative internazionali che hanno elaborato modelli come i *Bangalore Principles of Judicial Conduct* e il *Latin American Code of Judicial Ethics*<sup>20</sup>. Tali modelli sono espressamente diretti a quei paesi che non hanno ancora adottato codici di etica giudiziaria, proprio al fine di promuoverne l'adozione e l'implementazione.

A livello internazionale il documento più completo e conosciuto in materia è costituito dai *Bangalore Principles of Judicial Conduct*<sup>21</sup>, predisposti su iniziativa della *United Nations Organization on Drugs and Crimes* (Unodc). Tali principi sono stati inizialmente elaborati dai capi delle corti supreme e dai giudici più esperti di otto Stati dell'Asia e dell'Africa, attingendo da ventiquattro diversi codici e da altri documenti adottati a livello internazionale in materia di indipendenza dei giudici. Successivamente il documento è stato oggetto di ampie consultazioni, coinvolgendo magistrati dirigenti ed esperti di oltre settantacinque Stati.

I *Bangalore Principles of Judicial Conduct* hanno la stessa struttura di base dei codici di condotta dell'ABA sopra citati ma si differenziano sotto alcuni profili (di contenuto e di formulazione). I *Bangalore Principles* sono articolati intor-

<sup>17</sup> Per il testo della “Guide to Judicial Conduct” di Inghilterra e Galles, vedi [http://new.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/F8F48439-2E5C-4DAD-A241-DE5E9675FBDA/0/guidance\\_guide\\_to\\_judicial\\_conduct\\_update\\_2008.pdf](http://new.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/F8F48439-2E5C-4DAD-A241-DE5E9675FBDA/0/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf)

<sup>18</sup> V. A. Garapon e H. Epineuse, *Judicial Independence in France*, in A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, cit.

<sup>19</sup> A mia conoscenza solo i codici etici di alcuni dei suddetti paesi sono disponibili *online*, vedi quelli di Estonia in <http://www.nc.ee/?id=842>; Georgia in [http://www.supremecourt.ge/default.aspx?sec\\_id=933&lang=2](http://www.supremecourt.ge/default.aspx?sec_id=933&lang=2); Polonia in <http://www.komornik.pl/en/01ethics.php3>; Romania in [http://www.abanet.org/rol/publications/romania\\_magistrates\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_magistrates_ethics_06.2005.pdf). Altri codici disponibili in lingua inglese, ad esempio quelli di Bielorussia, Moldavia e Russia, non sono reperibili *online*.

<sup>20</sup> La versione inglese di questo documento è disponibile *online*, digitando “Latin American code of Judicial Ethics”.

<sup>21</sup> V. [http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf).

no a sei valori fondamentali: indipendenza, imparzialità, integrità, correttezza, uguaglianza, competenza e diligenza. Essi forniscono una breve definizione del significato di ciascun valore, nonché una lista dei comportamenti cui i giudici debbono attenersi in applicazione di ciascuno di essi. Più di recente, l'Unodc ha anche formulato un manuale di formazione sull'etica giudiziaria<sup>22</sup> e sta attualmente sviluppando un programma di formazione informatizzato (*computer-based*). Negli ultimi anni molti Stati hanno utilizzato i *Bangalore Principles* per scrivere i loro codici di etica o condotta, come per esempio l'Armenia, l'Inghilterra e Galles<sup>23</sup>.

I codici di etica o condotta che sono stati adottati finora nel mondo si differenziano l'uno dall'altro sotto diversi aspetti<sup>24</sup>. Basti qui indicare solo alcuni di quelli più significativi.

Nella maggior parte degli Stati i codici sono applicati nei procedimenti disciplinari. In altri invece non sono concepiti come regole vincolanti ma piuttosto come una guida ideale per il comportamento giudiziario. Questo è il caso, per esempio, dei codici adottati in Estonia, Canada, Australia, Inghilterra e Galles<sup>25</sup>.

In alcuni Stati le regole di comportamento giudiziario sono corredate da commenti dettagliati che ne illustrano le implicazioni, come per esempio negli Stati Uniti, in Canada e in Australia. In altri paesi i codici consistono in un semplice elenco di regole che ha la stessa struttura di un codice penale, come ad esempio in Estonia, Italia e Romania. In generale, il primo tipo è caratteristico dei paesi di *Common Law* mentre il secondo è tipico dei paesi di *Civil Law*.

<sup>22</sup> [http://www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf).

<sup>23</sup> Le informazioni che ho acquisito da Unodc indicano che numerosi Stati hanno redatto, o stanno preparando, codici di condotta giudiziaria adottando i *Bangalore Principles* o prendendo ispirazione dagli stessi: Filippine, Serbia, Giordania, Afghanistan, Bielorussia, Bolivia, Bulgaria, Burkina Faso, Inghilterra e Galles, Ecuador, Germania, Grecia, Ungheria, Iraq, Lettonia, Lituania, Marshal Islands, Mauritius, Messico, Namibia, Olanda, Nigeria, Slovenia, Uzbekistan, Venezuela e diversi paesi dell'Africa orientale.

<sup>24</sup> Solo alcuni codici etici di paesi al di fuori dell'area Osce sono disponibili *online*. Tra di essi, solo per menzionarne alcuni, il codice etico della Cina (<http://www.accci.com.au/code.htm>) e delle Filippine (<http://www.accci.com.au/code.htm>); i codici di Sud Africa, Nigeria, Uganda, Ruanda, Tanzania possono essere consultati in <http://www.judicial-ethics.umontreal.ca/en/codes%20enonces%20deonto/africa.html>.

<sup>25</sup> V. pp. 3-4 dei Principi di etica giudiziaria canadesi in [www.cjc-ccm.gc.ca](http://www.cjc-ccm.gc.ca). V. anche la prefazione di "Guide to Judicial Conduct of England and Wales" in [www.judiciary.gov.uk/docs/judges\\_council/published\\_guide0606.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/docs/judges_council/published_guide0606.pdf). Per i codici etici di Australia ed Estonia, v. <http://www.ajja.org.au/online/GuidetoJudicialConduct%282ndEd%29.pdf> e [www.nc.ee/?id=842](http://www.nc.ee/?id=842).

Con alcune eccezioni tuttavia. Per esempio nel codice della Moldavia, di certo un paese di *Civil Law*, le regole di condotta sono seguite da ampi commentari. Anche in Georgia è stato già preparato un commentario<sup>26</sup>.

Tra i pochi paesi in cui giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso corpo, ve ne sono alcuni che hanno un codice valido per entrambi, nonostante le sostanziali differenze che esistono tra i due ruoli, come per esempio l'Italia. In altri paesi invece il codice include regole specifiche e separate per i pubblici ministeri, come per esempio in Romania<sup>27</sup>.

Tutti i codici regolano il comportamento giudiziario sia nell'esercizio delle funzioni, sia al di fuori di esse. Tutti forniscono regole riguardanti il comportamento del giudice nei confronti degli altri soggetti del processo, tutti regolano le attività extragiudiziarie e, in particolare, il coinvolgimento dei giudici nella politica attiva. Tutti includono disposizioni volte a proteggere l'immagine di imparzialità e decoro del giudice, alcuni persino dal comportamento scorretto dei membri della sua famiglia. È certamente al di là delle finalità di questo saggio fornire un'analisi sistematica e comparativa dei contenuti dei codici attualmente in vigore. Come già indicato, molti di essi possono essere consultati *online*. È sufficiente qui aggiungere che in alcuni codici i vari aspetti del comportamento del giudice sono regolati più in dettaglio che in altri. Alcune di queste differenze sono dovute alle diverse caratteristiche dei vari sistemi giudiziari<sup>28</sup>, altre rivelano differenze sostanziali tra i paesi nella regolamentazione degli stessi aspetti del comportamento giudiziario o indicano in modo molto specifico aspetti del comportamento che in altri paesi sarebbero considerati impliciti in norme più generali<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> V. <http://www.aija.org.au/online/GuidetoJudicialConduct%28ndEd%29.pdf>. A riguardo bisogna tuttavia ricordare che sia il codice della Georgia che quello della Moldavia sono stati elaborati col supporto di organizzazioni non governative statunitensi.

<sup>27</sup> In realtà nel codice rumeno ci sono 30 regole che sono dirette ai "magistrates" (cioè sia a giudici sia a pubblici ministeri) e solo 3 dirette esclusivamente ai p.m., v. [http://www.abanet.org/rol/publications/romania\\_magistrates\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_magistrates_ethics_06.2005.pdf).

<sup>28</sup> Negli Stati americani in cui i giudici vengono eletti, una parte specifica del codice regola in dettaglio la condotta dei giudici che si presentano alle elezioni. Per una breve analisi della natura di tale regolamentazione v. M. I. Harrison, *The 2007 ABA Model Code of Judicial Conduct: Blueprint for a Generation of Judges*, in *The Justice System Journal*, 2007, n. 3, pp. 268-270.

<sup>29</sup> Per esempio, nel codice etico della Moldavia il commento all'articolo 6 su "*Order and Solemnity During Court Hearings*" prescrive che "All'inizio del dibattito i giudici devono spegnere il loro telefono cellulare".

### 3. *Il monitoraggio dei codici di etica giudiziaria e dei procedimenti disciplinari*

In diversi paesi gli autori che si sono occupati di disciplina giudiziaria lamentano che i codici di etica includono alcune regole formulate in termini generici e ritengono che ciò possa avere conseguenze negative sull'indipendenza dei giudici a causa dell'ampia discrezionalità lasciata nelle mani degli organi disciplinari. Non voglio certo sottovalutare queste preoccupazioni ricordando che di fatto tutti i codici di condotta contengono in varia misura regole generiche. La lettura di numerosi codici di condotta giudiziaria mi ha reso pienamente consapevole che il grado di indeterminazione varia considerevolmente da paese a paese e che queste differenze possono certamente essere rilevanti in sede applicativa. Sollevo questa questione solo al fine di indicare, da un lato, le ragioni per cui i codici di solito includono per lo meno alcune regole che lasciano spazio alla discrezionalità e, dall'altro, gli strumenti che alcuni paesi hanno adottato per chiarire il più possibile il significato di tali regole e per promuovere la loro corretta applicazione e comprensione.

La presenza nei codici di etica giudiziaria di regole formulate in termini generici sembra connaturata alla natura stessa di questi codici poiché una delle loro principali finalità è quella di "suggerire e ispirare i giudici ad aderire ai più alti standard di condotta [...]". Tuttavia un altro scopo dei codici è di fungere da strumento di disciplina<sup>30</sup>. In altri termini, persino i codici più dettagliati cercano di conciliare nello stesso documento due finalità che sono in un certo senso contrastanti: fornire allo stesso tempo sia una ispirazione ideale sia regole disciplinari<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> V. Mark I. Harrison, "The 2007 ABA Model of Judicial Conduct: Blueprint for a Generation of Judges", *The Justice System Journal*, n. 3, 2007, p. 262.

<sup>31</sup> *Ibidem*, v. anche P. L. Ostermiller, "The New ABA Judicial Code as a Basis for Discipline: Defending a Judge", pp. 308-316. In buona parte sono le "regole ispiratrici" contenute nel codice ABA revisionato nel 2007. Ad esempio, la regola 1.2 stabilisce che: "In ogni momento il giudice si deve comportare in modo da promuovere la fiducia dei cittadini nell'indipendenza, integrità ed imparzialità del corpo giudiziario e deve evitare comportamenti impropri e anche l'apparenza di comportamenti impropri". La natura vocazionale di tale regola è espressamente riconosciuta dal relativo commento dell'ABA, secondo il quale: "La condotta che compromette o sembra compromettere l'indipendenza, l'integrità e l'imparzialità del giudice mina la fiducia dei cittadini nei giudici. Poiché non è possibile elencare tutte queste condotte, è necessario formulare la regola in termini generali". Considerazioni simili riguardano altre disposizioni del codice, come l'articolo 3.1 (C) in base al quale i giudici non devono: "partecipare ad attività che potrebbero apparire ad una persona ragionevole come atte a minare l'indipendenza, l'integrità o l'imparzialità del giudice". Per il modello ABA di codice di condotta giudiziaria v. [http://www.abanet.org/judiciaethics/ABA\\_MCJC\\_approved.pdf](http://www.abanet.org/judiciaethics/ABA_MCJC_approved.pdf).

Questa tensione tra due finalità contrastanti non significa naturalmente che non si debba o non si dovrebbe cercare di rendere le regole più precise nella loro formulazione. In realtà questo obiettivo, come vedremo, è stato perseguito in molti paesi, soprattutto, ma non solo, attraverso un costante monitoraggio del reale funzionamento del sistema disciplinare e una costante revisione dei codici. Il paese con il sistema di monitoraggio più diffuso e diversificato è quello che vanta la più lunga esperienza nell'uso dei codici: gli Stati Uniti. Di regola, le organizzazioni che si occupano di condotta giudiziaria nei 50 Stati preparano un rapporto annuale che descrive la natura delle loro attività, le interpretazioni date al codice e, se del caso, le modifiche che sulla base della loro esperienza sarebbero consigliabili. Tale rapporto è disponibile al pubblico e in molti Stati è distribuito a tutti i giudici<sup>32</sup>. A livello federale il compito di monitorare l'applicazione del codice è non solo attribuito a diverse autorità interne alla magistratura federale (come i capi di Corte, i Consigli distrettuali e la *U.S. Judicial Conference*), ma è stato anche affidato a commissioni nominate *ad hoc* per verificare l'efficacia del *Judicial Conduct and Disability Act for Federal Judges* del 1980. Finora due sono le commissioni chiamate ad effettuare questo monitoraggio: una nel 1990<sup>33</sup> e l'altra nel 2004 (per quest'ultima vedi il paragrafo seguente). Svariate organizzazioni private, inoltre, hanno svolto e continuano a svolgere

<sup>32</sup> Sia i rapporti annuali sia i codici statali sono consultabili *online*, Stato per Stato, insieme ad un gran numero di altre informazioni sulle attività delle organizzazioni statali per la condotta giudiziaria. V., ad es., il sito web della California (<http://cjp.ca.gov>) o del Connecticut (<http://www.ct.gov/jrc/site/default.asp>). I siti web di tutte e 50 le organizzazioni statali per la condotta giudiziaria sono consultabili all'indirizzo web [http://www.ajs.org/ethics/eth\\_conduct-orgs.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_conduct-orgs.asp).

<sup>33</sup> Nel 1990 il Congresso degli Stati Uniti ha creato la Commissione Nazionale per la Disciplina Giudiziaria e la dispensa dal servizio incaricata sia di investigare sui problemi relativi a questi due istituti con riguardo ai giudici federali nominati a vita, sia di valutare possibili alternative alle disposizioni allora vigenti in materia di disciplina e rimozione, inclusi eventuali emendamenti legislativi e costituzionali. La Commissione ha tenuto sei pubbliche udienze durante il 1992 e il 1993 e, il 2 agosto 1993, ha presentato il suo rapporto finale al Presidente, al Congresso e al Chief Justice degli Stati Uniti. Il rapporto è strutturato in tre parti: (1) una descrizione delle procedure con cui le Corti d'appello avevano provveduto a trattare le questioni relative alla disciplina ed alla dispensa dal servizio; (2) una discussione dei dati sugli effetti del *Judicial Conduct and Disability Act for Federal Judges* che gli autori hanno raccolto: intervistando i giudici presidenti delle corti di distretto, i manager di corte e gli impiegati degli uffici giudiziari, revisionando reclami e decisioni, analizzando i dati statistici dell'*Administrative Office* delle corti americane; (3) un resoconto delle valutazioni espresse dai giudici presidenti delle corti di circuito sul *Judicial Conduct and Disability Act* e dei suggerimenti di modifica. Il rapporto illustra le opinioni dei giudici capi di corte sull'effettivo impatto della legge del 1980. Questi documenti possono essere consultati su internet digitando: *National Commission on Judicial Discipline and Removal 1990*.



un ruolo importante nel monitorare l'applicazione dei codici nei procedimenti disciplinari, anche attraverso la pubblicazione e il commento delle decisioni disciplinari statali e federali, l'organizzazione di ricorrenti convegni su questioni disciplinari, nonché operando come consulenti su questioni riguardanti i codici e la loro applicazione sia a livello statale che federale<sup>34</sup>.

Di sicuro negli Stati Uniti il monitoraggio sull'applicazione dei codici, sui procedimenti e sulle sanzioni disciplinari è molto più diffuso che altrove e ciò è dovuto in buona parte al fatto che essi hanno preceduto gli altri paesi nel promulgare e implementare i codici di condotta. Tuttavia, anche in altri paesi si può ora trovare un formale riconoscimento dell'importanza di attivare meccanismi istituzionali volti specificamente a favorire la revisione e l'aggiornamento dei codici di etica attraverso un costante monitoraggio del loro effettivo utilizzo. Monitoraggio utile altresì per acquisire informazioni sull'insorgere di aspetti critici del comportamento giudiziario che richiederebbero una regolamentazione. Questo è il caso di Inghilterra e Galles. Nella premessa alla prima edizione della *Guide to Judicial Conduct of England and Wales* del 2004, l'allora Lord Chief Justice, Harry Kenneth Woolf, riconosce il bisogno di una continua attività di monitoraggio<sup>35</sup>. Dopo aver dichiarato il suo orgoglio per gli standard di condotta giudiziaria esistenti nel suo paese, egli nondimeno sottolinea che la Guida di condotta giudiziaria deve essere aperta a future innovazioni poiché "le responsabilità e la percezione pubblica degli standards ai quali i giudici dovrebbero conformarsi si evolvono in continuazione"<sup>36</sup>. Uno *Standing Committee* è poi stato nominato dal Consiglio dei Giudici (*Judges' Council*) "per mantenere la Guida di condotta sotto costante osservazione e per affrontare qualsiasi

<sup>34</sup> Tra le organizzazioni private emergono l'*American Bar Association* (<http://www.abanet.org>) che per prima ha creato il Modello di Codice di Condotta giudiziaria, e l'*American Judicature Society* (<http://www.ajs.org>). Due dei periodici dell'*American Judicature Society* forniscono regolarmente informazioni aggiornate sull'evoluzione e sui dibattiti in materia di condotta e disciplina giudiziarie negli Stati Uniti: il bimestrale *Judicature* e il trimestrale *The Judicial Conduct Reporter*. Quest'ultimo riporta per ogni questione disciplinare le più recenti opinioni consultive e decisioni disciplinari (citare in forma anonima). Entrambi i periodici sono stati pubblicati a dir poco dagli anni ottanta (è da allora che iniziai a consultarli).

<sup>35</sup> Per il testo della *Guide to Judicial Conduct* di Inghilterra e Galles v. [http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/6AA2E609-537A-4D47-8B11-02F86CD30851/0/judicialconduct\\_update0408.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/6AA2E609-537A-4D47-8B11-02F86CD30851/0/judicialconduct_update0408.pdf).

<sup>36</sup> *Ibidem*, v. pp. iii-iv, in cui il Lord Chief Justice dà anche un esempio personale dell'evoluzione dei costumi, ricordando che "quando sono entrato nell'avvocatura si considerava fosse accettabile che un figlio svolgesse la funzione di avvocato in un caso giudicato dal padre. Questo oggi sarebbe inaccettabile. Pertanto questa *Guide* dovrà di necessità evolvere per adeguarsi ai cambiamenti".

questione di principio che non sia stata inclusa nella Guida o che sia necessario modificare<sup>37</sup>. E infatti due supplementi al codice sono stati successivamente pubblicati nel 2006 e nel 2008<sup>38</sup>. Inghilterra e Galles hanno anche avviato attività di monitoraggio su specifici aspetti del procedimento disciplinare di cui parlerò nel paragrafo 5.

Per promuovere l'aggiornamento dei codici di etica e la correttezza del procedimento disciplinare sono poi stati adottati altri strumenti oltre quelli sin qui indicati. Essi sono "le opinioni consultive" che sono rese per chiarire il significato delle regole di etica e l'adozione di dettagliate regole che governano il procedimento disciplinare. Ne tratterò nei paragrafi seguenti.

#### 4. *La funzione proattiva dei codici di etica*

L'obiettivo principale delle regole di etica o condotta giudiziaria è quello di tutelare e ristabilire la fiducia dei cittadini nei propri giudici e, allo stesso tempo, supportare la legittimazione della funzione giudiziaria. Sanzionare il comportamento scorretto dei giudici è di fondamentale importanza, come vedremo oltre, per la promozione e il mantenimento della fiducia pubblica nei giudici. Tuttavia lo scopo principale delle regole di etica giudiziaria "è essenzialmente promozionale e non punitivo, l'obiettivo principale è quello di prevenire eventi che possano interferire con il corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia"<sup>39</sup>. Quanto più i giudici sono consapevoli di quelle regole e ad esse conformano i propri comportamenti, tanto più i codici saranno efficaci e conseguiranno il loro scopo primario. Da qui l'importanza di predisporre adeguati strumenti per massimizzare la funzione proattiva dei codici. Lo strumento più largamente utilizzato a tal fine consiste nell'inserimento del tema dell'etica giudiziaria nei programmi di formazione iniziale e continua dei giudici. Ciò emerge anche da una recente ricerca riguardante 20 paesi sia di consolidata democrazia sia ex comunisti dell'est Europa e del Caucaso: dei quindici paesi che hanno adottato un codice di etica o condotta, dieci hanno attivato programmi di insegnamento sul tema, nel periodo della formazione iniziale (generalmente obbligatori) o continua (generalmente facoltativi)<sup>40</sup>. Questa funzione è stata

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. viii.

<sup>38</sup> *Ibidem*, v. la pagina iniziale.

<sup>39</sup> Citazione tratta dal commento alla regola 1, che individua l'obiettivo del *Judicial Conduct and Disability Act for US Federal Judges* del 1980. V. Arthur D. Hellman, *op. cit.*, p. 417.

<sup>40</sup> Vedi A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, cit.



facilitata, e molto probabilmente sarà ulteriormente sviluppata, in molti paesi grazie alla creazione e diffusione di scuole dedicate al tirocinio iniziale e alla formazione continua dei giudici, una innovazione relativamente recente nel governo della magistratura, anch'essa correlata al crescente ruolo politico, economico e sociale della funzione giudiziaria nelle moderne società democratiche. Basti qui ricordare che, tradizionalmente, dopo il reclutamento, i processi di addestramento e socializzazione professionale dei giudici, inclusa l'acquisizione di regole etiche, si svolgevano negli uffici giudiziari nel corso del tirocinio pratico iniziale, e che tradizionalmente la formazione continua veniva lasciata all'iniziativa personale e alla responsabilità degli stessi giudici<sup>41</sup>. Di fatto la creazione delle prime due scuole di livello nazionale dedicate alla formazione iniziale e continua dei giudici risale solo a circa 50 anni fa con la creazione dell'École Nationale de la Magistrature in Francia, nel 1958<sup>42</sup>, e del *Federal Judicial Center* negli USA nel 1967<sup>43</sup>.

Poche informazioni sono a tutt'oggi disponibili sul modo in cui l'etica giudiziaria viene insegnata nella maggior parte dei paesi che hanno attivato corsi in materia, mentre l'efficacia dei metodi di insegnamento è, ovviamente, di cruciale importanza affinché il codice possa svolgere la sua funzione proattiva. Questa mancanza di informazioni non deve tuttavia sorprendere se si considera che l'introduzione dei codici in molti paesi è un fenomeno recente. L'esperienza dei paesi che da più tempo hanno adottato codici di condotta giudiziaria – cioè gli USA, sia a livello dei 50 Stati sia a livello federale – e che hanno monitorato l'efficacia della loro applicazione, fornisce interessanti indicazioni sia sulle ragioni che causano la violazione delle regole di condotta da parte dei giudici, sia dei mezzi che potrebbero essere efficaci per ridurre il verificarsi di tali violazioni. Laddove l'applicazione dei codici è stata monitorata con continuità, i risultati mostrano che le violazioni sono generalmente involontarie e che tra le cause più frequenti vi sono la “mancanza di conoscenza, la mancanza di attenzione e, non da ultimo, l'eccesso di fiducia in se stessi”<sup>44</sup> da parte dei giudici. Inoltre

<sup>41</sup> Con riguardo alla formazione continua, le interviste che ho condotto in Italia nei primi anni sessanta e in Inghilterra nel 1973 mostrano che, ai quei tempi, l'idea che i giudici già in servizio potessero aver bisogno di ulteriore formazione era considerata da loro offensiva, poiché implicava il riconoscimento che i giudici non possedessero già le conoscenze professionali necessarie all'espletamento delle loro funzioni con la necessaria competenza.

<sup>42</sup> V. <http://www.enm.justice.fr/>.

<sup>43</sup> V. <http://www.fjc.gov/>.

<sup>44</sup> Con riguardo alla eccessiva sicurezza dei giudici è interessante citare John S. Cooke, un ex giudice ed ex direttore della formazione, ora vice direttore dell'*US Federal Judicial Center*: “L'attenzione della maggior parte dei giudici, specialmente quelli appena nominati, è totalmente

i codici spesso necessitano di essere interpretati, al fine di determinare cosa è permesso e cosa no: “trovare e leggere la regola appropriata è di solito solo l'inizio di un'indagine in materia di etica giudiziaria. Per rispondere a molte delle questioni che possono insorgere è necessario esaminare e analizzare l'insieme delle interpretazioni che riguardano la regola in esame e le circostanze che le hanno determinate. Ciò significa che l'insegnamento di tali regole implica molto di più del semplice impartire regole in bianco e nero”<sup>45</sup>. Due principali misure sono state prese per fronteggiare queste difficoltà: da un lato rendere gli strumenti educativi più efficaci e dall'altro fornire opinioni consultive ai giudici che abbiano dubbi riguardanti i loro obblighi etici.

Per quanto riguarda l'adozione di strumenti didattici più efficaci, i seminari frontali di formazione iniziale e continua sono stati integrati con “metodi dimostrativi e interattivi”, supportati da specifiche tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Trasmissioni via satellite, sistemi tutori su *web* e pubblicazioni su questioni etiche sono rese disponibili e possono essere utilizzate da ogni giudice direttamente dal proprio ufficio in qualsiasi momento<sup>46</sup>. I coniugi sono incoraggiati a partecipare ai seminari di etica giudiziaria dei giudici statali e federali, poiché, soprattutto su questioni inerenti all'apparenza di correttezza e indipendenza, è spesso difficile separare la condotta professionale del giudice dalla condotta familiare ed è anche difficile evitare che un comportamento scorretto dei membri della famiglia non si ripercuota sull'immagine di integrità del giudice<sup>47</sup>.

Un'importante funzione proattiva è inoltre svolta dalle opinioni consultive.

assorbita da centinaia di casi che richiedono molte decisioni per non rimanere indietro col lavoro, e le questioni etiche possono essere perse di vista sotto la pressione del lavoro da svolgere particolarmente quando tali questioni insorgono in un contesto di lavoro proficuo o sono nascoste nell'ambito di un numero insieme di dettagli. Poiché giudicare non è cosa da timidi, poiché la fiducia del giudice nelle sue capacità – e rettitudine – è essenziale nel suo lavoro, l'autostima e fiducia in se stessi necessaria per assumere decisioni che possono sostanzialmente alterare la vita di altre persone può a volte nascondere agli occhi del giudice la percezione che gli altri hanno delle sue azioni, cosa questa di particolare preoccupazione quando insorgono questioni etiche”. Vedi J. S. Cooke, *Judicial Ethics Education in the Federal Courts*, in *The Justice System Journal*, n. 3, 2007, p. 388.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 386.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 388-393, dove l'autore fornisce una descrizione dei metodi didattici e delle tecnologie adottate dall'*US Federal Judicial Center* per i programmi formativi in materia di etica giudiziaria.

<sup>47</sup> V. Ellen F. Roseblum, *Judicial Ethics for All: An Expansive Approach to Judicial Ethics Education*, in *The Justice System Journal* n. 3, 2007, pp. 400-401. V. anche J.S. Cooke, *op. cit.*, p. 391.

Negli Stati Uniti i giudici federali e statali che hanno dubbi sul significato di regole etiche possono chiedere e ricevere un'opinione consultiva da un organismo autorevole e qualificato. Tali opinioni servono non solo ad assistere i giudici che chiedono di essere aiutati nell'interpretazione del codice ma sono anche utili, essendo disponibili *online*, all'intero corpo dei giudici statali e federali per comprendere meglio le regole dei rispettivi codici di condotta<sup>48</sup>.

Bisogna precisare che alcune critiche sono state espresse sulla opportunità di queste opinioni, soprattutto quando l'organismo consultivo è anche investito di poteri disciplinari. Specialmente in questi casi si teme che le opinioni espresse possano vincolare lo stesso organismo a prendere una decisione diversa da quella che vorrebbe prendere successivamente quando tutti i fatti di rilievo disciplinare si sono concretamente verificati. Sebbene le opinioni consultive non siano per loro natura vincolanti, alcuni dei suddetti organismi specificano, nel testo stesso dell'opinione consultiva, che si riservano di assumere un orientamento diverso in sede disciplinare nel caso dovessero emergere ulteriori fatti disciplinarmente significativi<sup>49</sup>.

### 5. *Procedimento disciplinare e ruolo dei cittadini*

L'iniziativa disciplinare è formalmente attribuita a uno o più soggetti, a seconda del paese considerato. Talvolta l'iniziativa è esclusivamente nelle mani di autorità giudiziarie, ma più di frequente appartiene a una pluralità di soggetti tra cui, a seconda del paese, i dirigenti degli uffici giudiziari, i Consigli Superiori della Magistratura o Commissioni composte da giudici e da laici, membri dell'esecutivo come il Ministro della Giustizia e il Presidente della Repubblica, Parlamentari, e altri soggetti pubblici. Sia come sia, in tutti i paesi i reclami dei cittadini svolgono di fatto o formalmente un ruolo fondamentale nel provocare le indagini e l'iniziativa disciplinare da parte delle autorità competenti. La trasparenza nell'utilizzo dei reclami dei cittadini è tanto importante quanto quella

<sup>48</sup> Per le opinioni consultive a livello statale v. per es. quelle dell'Arizona in <http://www.azcourts.gov/ethics/JudicialEthicsAdvisoryOpinions.aspx>; dell'Alaska in <http://www.azcourts.gov/ethics/JudicialEthicsAdvisoryOpinions.aspx>; del Texas in <http://www.courts.state.tx.us/judethics/ethicsop.asp>.

Per le opinioni espresse in merito al codice federale v. <http://www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx>. In ciascuno di questi siti si possono trovare non solo le opinioni consultive ma anche il testo del rispettivo codice di condotta.

<sup>49</sup> V. J.M. Shaman, S. Lubet and J.J. Alfani, *op. cit.*, pp. 22-23.

riguardante le indagini disciplinari e la decisione finale, se si vuole evitare che essi possano essere utilizzati discrezionalmente o arbitrariamente con possibile pregiudizio per l'indipendenza della magistratura, come segnalato da alcuni paesi<sup>50</sup>. Questo aspetto del procedimento disciplinare è stato trascurato persino in paesi a democrazia consolidata, come per esempio Francia, Germania e Italia. In altri paesi democratici invece il ruolo dei reclami dei cittadini è considerato una risorsa essenziale per la promozione e il mantenimento della fiducia dei cittadini stessi nella giustizia, nonché uno strumento fondamentale per l'efficace e corretto funzionamento del sistema disciplinare. È il caso degli Stati Uniti e, più di recente, di Inghilterra, Galles e Nuova Zelanda.

Le prime iniziative volte ad assegnare un ruolo formale ai cittadini nella promozione dell'azione disciplinare e, in diversa misura, un ruolo anche nelle fasi successive del procedimento sono state promosse negli Stati Uniti a livello sia statale, sia federale. A partire dagli anni 1970 la maggior parte dei 50 Stati ha adottato (con frequenti revisioni) regole dettagliate sul procedimento disciplinare ed ha istituito organismi per la condotta giudiziaria (*Judicial Conduct Organizations*), composti da giudici e laici in diverse proporzioni, che in vario modo facilitano la presentazione di esposti da parte di privati e li tengono informati sul loro esito<sup>51</sup>. Molti di tali organismi agevolano la presentazione di reclami fornendo al cittadino moduli per inoltrare correttamente la domanda e varie forme di assistenza per la loro compilazione. Nel 1980 il Congresso USA ha approvato una legge, il *Judicial Conduct and Disability Act* (JCDA), specificamente intesa a

<sup>50</sup> V. O. Schwartz and E. Sykiainen, *Judicial Independence in the Russian Federation*, in A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, cit. Gli a. sottolineano che: "A volte una lamentela ricevuta da un cittadino diviene una occasione che il capo di corte utilizza per regolare passate divergenze. Tali pratiche potrebbero essere causate dal fatto che il processo di presentazione delle lamentele è informale e non regolato. La formalizzazione del procedimento potrebbe prevenire tali abusi". V. anche *Ibidem*, Z. Fleck, *Judicial Independence in Hungary*. L'a. precisa che non ci sono regole in merito alla trattazione dei reclami e perciò i presidenti di corte possono usarli, secondo la loro completa discrezionalità, nella valutazione delle prestazioni professionali e nel decidere, sempre discrezionalmente, se iniziare o meno un procedimento disciplinare.

<sup>51</sup> V. C. Gray, *How judicial commissions work*, in *The Justice System Journal*, 2007, n. 3, pp. 405-418. L'articolo dà informazioni anche sulle diverse disposizioni esistenti nei 50 Stati in merito alla segretezza/pubblicità delle indagini e del giudizio, e nei casi di dispensa dal servizio. Lo stesso argomento è trattato da R. H. Temberckhan, *Judicial Disciplinary Should be Opened*, *ibidem*, pp. 419-425. Per la composizione degli organismi per la condotta giudiziaria nei 50 Stati v. <http://www.ajs.org/ethics/pdfs/Commissionmembership.pdf>. Come si può notare consultando questo sito, ho utilizzato nel testo l'espressione "organismi per la condotta giudiziaria" per indicare organizzazioni che, pur svolgendo lo stesso tipo di funzione, hanno adottato nei vari Stati nomi diversi.

permettere a ogni cittadino, attraverso una particolare procedura, di inoltrare un esposto contro giudici federali per cattiva condotta o incapacità. Questa procedura mirava altresì ad assicurare che i reclami fossero debitamente considerati e istruiti in sede disciplinare nei casi in cui apparissero fondati. Nei primi anni del 2000 furono avanzate critiche dal Congresso sull'efficacia con cui il JDCA era stato implementato. Queste critiche si fondavano sull'opinione che la trattazione dei reclami fosse soggetta a "colpevole favoritismo" dovuto al fatto che, diversamente da quanto avviene per le magistrature statali, a livello federale le indagini disciplinari e le decisioni sono esclusivamente nelle mani degli stessi giudici<sup>52</sup>. Nel 2004 fu istituita una commissione incaricata di verificare se i reclami dei cittadini fossero stati effettivamente trattati con la dovuta diligenza ed efficacia. La commissione, presieduta da un giudice della Corte Suprema ed assistita da un gruppo di esperti, esaminò un ampio campione di reclami e nel 2006 pubblicò le sue conclusioni<sup>53</sup>. In tale contesto fu precisato che: "i proscioglimenti non conformi alle disposizioni di legge sono rari e ammontano a circa il 2-3% di tutti i proscioglimenti"<sup>54</sup>. Tra le varie raccomandazioni suggerite dalla commissione per rendere il JDCA più efficace è sufficiente qui ricordare: quelle volte ad agevolare i cittadini nell'inoltro dei loro esposti; la raccomandazione che siano promossi comitati di avvocati locali "che fungano da collegamento tra avvocati e giudici per comunicare i problemi relativi al comportamento giudiziario"; il bisogno di fornire una formazione adeguata ai dirigenti degli uffici giudiziari per una più accurata trattazione dei reclami dei cittadini; la necessità di promuovere un accurato monitoraggio dei procedimenti disciplinari<sup>55</sup>. Da allora sono state messe a punto procedure nuove e più dettagliate che includono anche regole che permettono al cittadino insoddisfatto di chiedere un riesame delle decisioni in materia disciplinare<sup>56</sup>. Ciò nonostante, nel Congresso USA vi sono ancora voci critiche ed è in corso di discussione una proposta di legge più rigorosa per garantire che i reclami dei cittadini siano trattati in modo più efficace<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Per una concisa descrizione dei procedimenti disciplinari e degli organi competenti ad istruire e decidere le questioni concernenti la disciplina dei giudici federali americani v. [http://www.ajs.org/ethics/eth\\_fed-jud-conduct.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_fed-jud-conduct.asp).

<sup>53</sup> Il testo del rapporto può essere consultato *online* in <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf>.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>55</sup> *Ibidem*, tutte le raccomandazioni sono elencate alle pp. 8-9.

<sup>56</sup> Per il testo delle *Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disability Proceedings* rivisto nel 2008 vedi [http://www.ca7.uscourts.gov/jm\\_memo/compla.pdf](http://www.ca7.uscourts.gov/jm_memo/compla.pdf). In appendice al testo si può trovare una copia del modulo che deve essere compilato per presentare gli esposti

<sup>57</sup> V. la proposta di legge *Judicial Transparency and Ethics Enhancement Act of 2009* che è sta-

Nel 2006 in Inghilterra e Galles è stato creato un ufficio *ad hoc*, denominato *Office for Judicial Complaints* (OJC), per la gestione dei reclami relativi alla condotta dei giudici. Prima dell'istituzione dell'OJC i cittadini che volevano esprimere doglianze sul comportamento di un giudice dovevano scrivere al Lord Chancellor o al Presidente dell'ufficio giudiziario competente, e non vi era una specifica procedura per trattare i reclami. L'OJC è ora incaricato di ricevere i gli esposti, svolgere le relative indagini e mantenere informato il proponente del risultato della sua iniziativa (accoglimento, accettazione, ragioni del rigetto, prosecuzione delle indagini, ecc.), secondo una dettagliata procedura<sup>58</sup>. Dato che qui mi limito a illustrare l'importanza attribuita al ruolo degli esposti dei cittadini nel promuovere e mantenere la fiducia pubblica nella giustizia, è importante ricordare che l'OJC agevola in vario modo i cittadini nel formulare i loro esposti, sia fornendo sul suo *web site* un modulo interattivo contenente tutte le informazioni necessarie all'OJC per condurre le indagini ed evitare "ritardi per il completamento delle informazioni mancanti", sia registrando e trascrivendo i reclami dei cittadini che hanno difficoltà a inviare un documento scritto. Oltre a ciò, viene fornita una formazione specifica al personale dell'OJC per trattare i reclami di soggetti con infermità mentale<sup>59</sup>. L'OJC pubblica un rapporto annuale delle sue attività<sup>60</sup>. Al fine di migliorare i suoi servizi l'OJC conduce e pubblica annualmente anche un'indagine effettuata tra i cittadini che hanno presentato ricorsi al fine di verificare sia l'efficienza che la qualità del servizio con riferimento alla tempestività, cortesia, chiarezza delle prestazioni professionali del suo personale, nonché la efficacia del servizio reso dall'OJC (incluso

ta presentata sia al Senato sia alla Camera dei Rappresentanti. Entrambe le proposte prevedono la creazione dell'ufficio dell'Ispettore Generale delle Corti federali (*Office of the Inspector General of the Federal Courts*). L'Ispettore Generale verrebbe nominato dal Chief Justice della Corte Suprema per un periodo di quattro anni. I suoi compiti dovrebbero essere quelli: di condurre, sulla base di quanto previsto dal *Judicial Conduct and Disability Act* del 1980, le indagini su presunti illeciti disciplinari dei giudici che possano rendere necessarie revisioni o altre iniziative da parte del Congresso; condurre e supervisionare l'andamento delle indagini; presentare al Chief Justice e al Congresso un rapporto annuale sulle attività svolte dall'Ispettore Generale; riferire senza ritardo al Chief Justice e al Congresso su questioni che potrebbero richiedere ulteriori iniziative; proporre modifiche a leggi e regolamenti che governano il corpo giudiziario.

<sup>58</sup> Le *Judicial Discipline Regulations*, così come emendate nel 2008, possono essere consultate in [http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial\\_discipline\\_regs\\_-\\_consolidated\\_version.pdf](http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial_discipline_regs_-_consolidated_version.pdf).

<sup>59</sup> V. il rapporto annuale 2008-2009 dell'*Office for Judicial Complaint*, [www.judicialcomplaints.gov.uk](http://www.judicialcomplaints.gov.uk).

<sup>60</sup> I quattro rapporti annuali pubblicati finora possono essere consultati all'indirizzo indicato nella nota precedente.

il numero di squilli telefonici prima che la telefonata del cittadino abbia risposta<sup>61</sup>). I cittadini che ritengono che l'OJC non abbia trattato il loro reclamo in modo corretto ed equo possono rivolgersi al *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman*, che tuttavia può valutare soltanto la correttezza della procedura seguita dall'OJC per archiviare il caso ma non pronunciarsi sul merito della decisione presa<sup>62</sup>. L'OJC non ha alcun potere oltre a quello di effettuare indagini o archiviare i casi per i quali le indagini non sono consentite dalla legge. Il compito di sanzionare i giudici appartiene ad altri organi<sup>63</sup> che comunque sono tenuti a informare gli autori degli esposti della loro decisione<sup>64</sup>.

Dal 2005 i cittadini della Nuova Zelanda possono formalmente indirizzare i loro reclami a una nuova istituzione, il *Judicial Conduct Commissioner*, creato allo scopo di “migliorare la fiducia pubblica e tutelare l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario”<sup>65</sup>. Oltre a ciò, è stata approvata una legge che regola in dettaglio i compiti del *Judicial Conduct Commissioner* e l'intero procedimento disciplinare<sup>66</sup>. Analogamente all'OJC di Inghilterra e Galles, il *Judicial Conduct Commissioner* non solo fornisce ai cittadini un modulo per formulare correttamente i loro esposti con tutte le informazioni necessarie, ma offre anche la sua assistenza a coloro che non sono in grado di provvedere autonomamente. In ogni modo il *Commissioner*, dopo aver ricevuto l'esposto, deve comunicarlo al proponente e, nel caso esso venga archiviato, deve anche notificargliene i motivi. Nel considerare il ruolo dei cittadini nei procedimenti disciplinari è importante notare che, tra le ragioni per cui il *Commissioner* può archiviare un reclamo, due sono di particolare interesse: a) “il cittadino è rimasto soddisfatto dalle spiegazioni fornite dal giudice”; b) “il cittadino è rimasto soddisfatto dalle scuse presentate dal giudice”<sup>67</sup>. Il *Commissioner* prepara un rapporto annuale sulle sue attività, che viene presentato alla Camera dei Rappresentanti, e viene anche

<sup>61</sup> *Ibidem*, v. il rapporto annuale 2009-2010, *Office for Judicial Complaint*, annex D.

<sup>62</sup> V. *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman* in <http://www.judicialombudsman.gov.uk/docs/Conductbookletforwebsite.pdf>.

<sup>63</sup> Le decisioni su questioni disciplinari sono prese congiuntamente dal Lord Chancellor e dal Lord Chief Justice.

<sup>64</sup> L'articolo 40 delle *Judicial Discipline and Regulations* prevede che: “Il Lord Chancellor e il Lord Chief Justice devono informare il cittadino se il suo esposto è stato preso in considerazione o archiviato, e se del caso quale azione disciplinare si è deciso di intraprendere”.

<sup>65</sup> V. <http://www.jcc.govt.nz/>.

<sup>66</sup> Il *Judicial Conduct Commissioner* e il *Judicial Conduct Panel*, così come emendati nel 2010, possono essere visionati in <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0038/latest/DLM293553.html>.

<sup>67</sup> V. *ibidem*, section 15 A, *Judicial Conduct Commissioner and Judicial Conduct Panel Act*.



adeguatamente pubblicizzato<sup>68</sup>. Come l'OJC in Inghilterra, anche il *Commissioner* neozelandese non ha alcun potere al di là del condurre indagini o archiviare i casi per i quali le indagini non sono consentite dalla legge. Il compito di sanzionare i giudici appartiene ad altri organismi<sup>69</sup>.

In molti altri paesi il ruolo del cittadino nei procedimenti disciplinari o è del tutto assente o è piuttosto limitato e di regola consiste nel ricevere notifica dell'avvenuta ricezione dell'esposto da parte delle autorità competenti, come avviene ad esempio in Germania. Tra i paesi dell'Europa dell'Est alcuni dettagli rilevanti sulla presentazione e trattazione degli esposti sono forniti dalla Polonia. Una procedura formale per l'inoltro degli esposti è stata stabilita dal Ministro della Giustizia. Gli esposti possono essere presentati anche verbalmente sia al Ministro sia all'ufficio giudiziario competente, una procedura questa intesa a facilitare coloro che per varie ragioni hanno difficoltà a redigere documenti scritti. Il Ministro della Giustizia polacco pubblica annualmente informazioni riguardanti i "tipi di reclamo" ricevuti, ed "esempi di particolari reclami e informazioni su come i reclami vengono trattati"<sup>70</sup>.

Tradizionalmente, nella maggior parte dei paesi Occidentali dell'Europa continentale i procedimenti disciplinari sono ancora considerati un affare interno al sistema giudiziario, a tal punto che in alcuni paesi, come l'Italia, i cittadini non hanno nemmeno diritto ad essere informati dell'avvenuta ricezione degli esposti inviati alle autorità competenti<sup>71</sup>. La più importante eccezione è data dalla Svezia dove l'*Ombudsman*, istituzione di lunga e consolidata tradizione, riceve e tratta gli esposti dei cittadini riguardanti la condotta di tutti i pubblici ufficiali, giudici compresi<sup>72</sup>. Va aggiunto, infine, che una riforma recente della Costituzione francese prevede che ai cittadini venga dato un ruolo formale nei

<sup>68</sup> I rapporti pubblicati finora possono essere consultati in [http://www.jcc.govt.nz/template.asp?folder=REPORTS\\_AND\\_NEWS](http://www.jcc.govt.nz/template.asp?folder=REPORTS_AND_NEWS).

<sup>69</sup> Il processo di rimozione del giudice è piuttosto complesso. Per una illustrazione dell'intero procedimento disciplinare v. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0038/latest/DLM293719.html#DLM293719>.

<sup>70</sup> V. A. Bodnar and L. Bojarski, *Judicial Independence in Poland*, in A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, cit.

<sup>71</sup> V. *Ibidem*, G. Di Federico, *Judicial Independence in Italy*. In Italia formalmente le sentenze disciplinari sono pubbliche, al pari di ogni altra sentenza del giudice. Tuttavia è estremamente difficile per il cittadino che ha presentato il reclamo avere accesso alle sentenze disciplinari e ancor più difficile è riuscire a trovare se tra esse ve n'è una che riguarda il suo caso.

<sup>72</sup> V. Nergelius e D. Zimmermann, *Judicial Independence in Sweden*, in A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, cit.



procedimenti disciplinari<sup>73</sup>. Al momento non si sa quale sarà in concreto questo ruolo perché la legge attuativa di quella riforma costituzionale non è ancora stata emanata.

## 6. *Il sistema disciplinare italiano in prospettiva comparata*

Abbiamo sin qui descritto le principali evoluzioni delle regole di comportamento e dei sistemi disciplinari dei giudici nei paesi democratici, ed in particolare di quelli che maggiormente hanno innovato in quei settori. Abbiamo anche visto come quelle innovazioni siano collegate alla evoluzione del ruolo del giudice che sempre meno appare come un mero e meccanico applicatore del diritto. Sono innovazioni cioè che traggono la loro motivazione dalla convinzione che la legittimazione della funzione giudiziaria dipenda sempre più dalla fiducia che i cittadini ripongono nei loro giudici e nella correttezza dei loro comportamenti. Sembra ora opportuno offrire alcune sintetiche e selettive riflessioni sulle caratteristiche del nostro sistema di disciplina giudiziaria in prospettiva comparata. Lo farò prevalentemente, anche se non esclusivamente, con riferimento ai sistemi disciplinari di quei paesi che hanno introdotto le maggiori innovazioni in materia, e cioè: il ruolo del sistema disciplinare nel governo della nostra magistratura, le caratteristiche dei codici di condotta giudiziaria e le procedure disciplinari, la funzione proattiva delle regole di disciplina giudiziaria, il monitoraggio e la trasparenza del sistema disciplinare, il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare.

### 6.1. *Disciplina giudiziaria e governo della magistratura*

All'inizio di questo saggio abbiamo indicato che il sistema disciplinare è funzionalmente connesso ad altri aspetti del sistema di governo del personale togato. Che quindi il maggiore o minore rilievo del sistema disciplinare è inversamente correlato alla "qualità" del reclutamento, all'efficacia della formazione iniziale e continua, al rigore con cui vengono effettuate le valutazioni di professionalità.

Le ricerche da noi condotte sul governo dei magistrati in Italia mostrano che

<sup>73</sup> Articolo 31 della riforma costituzionale del 2008 (*Loi constitutionnelles* n° 2008-724 del 23 luglio 2008). Questo articolo modifica anche la composizione del Consiglio superiore della magistratura francese. La principale modifica è che i magistrati non saranno più la maggioranza nel Consiglio. Una delle ragioni di questa modifica è stata la volontà di evitare influenze corporative sulle decisioni del Consiglio.

dopo il reclutamento i magistrati non subiscono significative valutazioni di professionalità per tutti i 40/45 anni della loro permanenza in servizio. Nonostante le norme che governano la valutazione della professionalità siano non meno severe che in altri paesi, i nostri dati di ricerca mostrano cioè che il Csm di regola promuove tutti magistrati al maturare del livello minimo di anzianità previsto dalla legge per il passaggio da un livello all'altro della carriera giudiziaria e dello stipendio<sup>74</sup>. Di fatto le poche valutazioni negative della professionalità dei magistrati sono quasi sempre erogate a giudici e pubblici ministeri che hanno in precedenza subito gravi sanzioni disciplinari<sup>75</sup>. A differenza di altri paesi dell'Europa in cui i magistrati sono soggetti a rigorosi sistemi di valutazione della professionalità<sup>76</sup> da noi il sistema disciplinare finisce quindi, di fatto, per essere il

<sup>74</sup> I nostri dati di ricerca sono molto chiari sia con riguardo alla legge sulle promozioni in vigore sino al 2007 sia con riferimento alle nuove e più rigorose (formalmente) leggi in vigore da quella data. Ad esempio, tra il maggio 1979 ed il giugno 1981, il Csm effettuò 4.034 valutazioni di professionalità riguardanti i quattro livelli da magistrato di tribunale a magistrato di cassazione con funzioni direttive superiori: i promossi furono 4.019 (cioè il 99,6% del totale); solo 15 (lo 0,4%) ebbero valutazioni negative, tutte motivate da gravi condanne disciplinari o da procedimenti penali pendenti (il numero di valutazioni in quei due anni è molto alto perché il Csm dovette effettuare non solo le ordinarie promozioni relative a due anni, ma anche smaltire "l'arretrato" di tre anni derivante dalla riduzione di tre anni nei tempi di percorrenza della carriera). L'orientamento a effettuare le promozioni sulla sola base dei requisiti minimi di anzianità emerge anche dall'analisi delle 9.656 valutazioni di professionalità effettuate dal Csm negli 11 anni che vanno dal 1993 al 2003: solo 117 sono state le valutazioni negative (diversi magistrati ne ebbero più d'una); 94 magistrati avevano una o più sanzioni disciplinari o procedimenti penali. A riguardo si veda G. Di Federico (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova, 2008, pp. 190-193, e la dettagliata analisi delle promozioni ai vari livelli della carriera e delle singole, eccezionali cause del limitato numero di magistrati che hanno ricevuto valutazioni negative, in G. Di Federico, *Recruitment, professional evaluation, career and discipline of judges and prosecutors in Italy*, in G. Di Federico (ed.), *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe*, cit., pp. 138-142. Con riferimento all'applicazione delle nuove e più rigorose norme sulla valutazione di professionalità in vigore dal 2007, abbiamo effettuato un'analisi delle decisioni del Csm in materia di valutazione della professionalità tra il 1° settembre 2008 ed il 31 marzo 2009, scegliendo questo periodo perché venivano fatte sia valutazioni con la vecchia legge (in ritardo) sia valutazioni con la legge 111/2007. Su 181 valutazioni effettuate con la vecchia legge 15 sono state negative mentre le 554 valutazioni effettuate con la nuova normativa sono state tutte positive. Occorre aggiungere che, comunque, nei primi due anni di valutazione col nuovo sistema e fino all'ottobre 2009 quelle effettuate con la nuova legge sono state tutte altamente positive. Sembra quasi che al maggior rigore della nuova legge sulle valutazioni di professionalità corrisponda di fatto una maggior benevolenza nei giudizi.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Nei paesi come l'Austria, la Germania e la Francia, le valutazioni di professionalità vengono effettuate periodicamente (con scadenze che vanno dai 2 ai 5 anni) e prevedono graduatorie di merito differenziate per coloro che ricevono valutazioni positive. Prendendo ad esempio le

principale e quasi esclusivo strumento di valutazione negativa della professionalità dei magistrati nei quattro decenni e più della loro permanenza in servizio. Per un perverso circolo vizioso, poi, le valutazioni della professionalità generalizzate ed altamente laudative finiscono per attenuare il rigore delle stesse condanne a livello disciplinare. La lettura delle sentenze disciplinari mostra infatti come molto frequentemente le elevate valutazioni della professionalità dei magistrati sottoposti a procedimento disciplinare vengono utilizzate come circostanze attenuanti per mitigare il rigore delle sentenze, senza tener conto che quelle valutazioni hanno di fatto un valore più rituale che sostanziale, che sono cioè attribuite a tutti i magistrati senza distinzione tra chi effettivamente le merita e chi no.

## 6.2. Regole di condotta giudiziaria e procedure disciplinari

Nel 2006 l'Italia, come molti paesi prima di lei, si è dotata di una normativa che stabilisce regole di comportamento per i magistrati<sup>77</sup>. Da un sistema disciplinare fino ad allora basato su regole dal contenuto generico si è passati ad una legge che in maniera articolata specifica quali siano i comportamenti dei magistrati passibili di sanzione disciplinare, una legge che ha una struttura prescrittiva formalmente rigida nel senso che possono essere sanzionati solo comportamenti da essa espressamente previsti. In nessuno dei paesi democratici di cui si ha notizia il codice di condotta giudiziaria ha una struttura tanto rigida. Da un canto vi è in molti paesi la tendenza a rendere le regole di comportamento sempre più dettagliate sulla base delle esperienze maturate nel settore, d'altro canto tuttavia permane la convinzione che non tutto possa essere previsto in materia anche, ma non solo, perché il crescente rilievo politico, sociale ed economico della giurisdizione determina l'insorgere di nuove aspettative nei confronti dei comportamenti giudiziari. Abbiamo visto che in altri paesi l'orientamento a prevedere norme di comportamento giudiziario dal contenuto prescrittivo generico viene anche giustificato con riferimento alla natura e agli obiettivi stessi dei codici di etica giudiziaria. Si sostiene cioè che un qualsiasi codice di etica o condotta giudiziaria per sua natura ha e non può non

valutazioni compiute nel Land tedesco del Nord-Reno/Westfalia, valutazioni basate su criteri non dissimili da quelli ora previsti in Italia, i livelli di valutazione positiva sono 4 ed il livello di "eccellente" viene approssimativamente raggiunto da un numero di magistrati che varia tra il 5-10%. Per più dettagliate informazioni sui sistemi di valutazione in Germania ed altri paesi europei vedi G. Di Federico (ed.), *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe*, cit.

<sup>77</sup> V. d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

avere come obiettivo primario quello di “ispirare i giudici ad aderire ai più alti standard di condotta [...] mentre un altro obiettivo è quello di fornire norme da utilizzare a fini disciplinari”<sup>78</sup>. Una doppia finalità che appare anche nelle raccomandazioni formulate nell’ambito del Consiglio d’Europa<sup>79</sup>. In altre parole i codici di condotta giudiziaria cercano di combinare nello stesso documento due obiettivi che sono in qualche misura tra loro confliggenti: servire da ispirazione e guida e nello stesso tempo fornire regole disciplinari<sup>80</sup>. Di qui l’adozione di norme che consentono di sanzionare comportamenti non previsti ma che di fatto si possono rivelare gravemente lesivi dell’immagine della giustizia, cioè della stessa legittimazione della funzione giudiziaria. In tal caso si ritiene che le garanzie processuali offerte al giudice nel processo disciplinare e la trasparenza del procedimento stesso costituiscano comunque un valido strumento per la tutela della sua indipendenza. Ed a riguardo assume particolare significato un altro aspetto dell’evoluzione dei sistemi disciplinari che è stato trascurato nel nostro paese, e cioè l’adozione di dettagliate procedure disciplinari. Mentre da noi il procedimento disciplinare è regolato da un generico riferimento alle norme di procedura penale “in quanto compatibili”<sup>81</sup>, in molti altri paesi sono state adottate norme volte a regolare in modo minuzioso una pluralità di aspetti propri del procedimento disciplinare. Regole che riguardano non solo i diritti dei giudici e quelli del cittadino che ha espresso doglianze, non solo le procedure di appello disponibili per il giudice ed il cittadino, non solo la disciplina delle indagini e delle prove, ma anche le modalità con cui proteggere il giudice da esposti “frivoli, ripetitivi, persecutori”, una dettagliata regolamentazione del rapporto tra riservatezza e pubblicità del procedimento disciplinare e delle modalità con cui rendere pubbliche le informazioni sui procedimenti in corso e sulle decisioni<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> V. *supra* la nota 30.

<sup>79</sup> V. Recommendation cm/rec.(2010) 72 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, efficiency and responsibilities. La raccomandazione n. 72 dice testualmente: *Judges should be guided in their activities by ethical principles of professional conduct. These principles not only include duties that may be sanctioned by disciplinary measures, but offer guidance to judges on how to conduct themselves* (Nelle loro attività i giudici devono essere guidati da principi etici di condotta professionale. Tali principi includono non solo obblighi soggetti a sanzione, ma offrono ai giudici anche una guida ideale su come comportarsi). Per il testo delle raccomandazioni, vedi <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/cm-rec2010-12.pdf>.

<sup>80</sup> V. *supra* la nota 31.

<sup>81</sup> Artt. 16, comma 2°, e 18, comma 3°, d.lgs. n. 109 del 2006, relativi alle fasi dell’istruzione e del dibattimento.

<sup>82</sup> Vedi ad esempio le *Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disciplinary Proceedings* per i

### 6.3. *Rilievo proattivo delle regole di disciplina*

Abbiamo visto come in altri paesi si ritenga che la principale funzione delle regole disciplinari non sia di natura punitiva ma fondamentalmente proattiva, volta cioè a prevenire comportamenti che possano delegittimare la funzione giudiziaria. Che quindi sia non solo importante ma anche necessario utilizzare strumenti che rendano i giudici consapevoli dei contenuti delle regole di comportamento giudiziario e dell'importanza di adeguare i loro comportamenti a quelle regole ed alle loro implicazioni sul piano ideale ed operativo. Una necessità rafforzata dai risultati di ricerche le quali mostrano come nella maggior parte dei casi le violazioni disciplinari dipendono "da mancanza di conoscenza, scarsa attenzione e, non da ultimo, eccessiva fiducia in se stessi"<sup>83</sup>.

Gli strumenti utilizzati in altri paesi per massimizzare la funzione proattiva dei codici di etica giudiziaria, e con essa la stessa legittimazione della funzione giudiziaria, sono da un canto la inclusione dell'etica giudiziaria nei programmi di formazione iniziale e continua dei giudici e dall'altro l'attivazione di una funzione consultiva che assista i giudici nelle decisioni relative ai loro comportamenti. Entrambi questi strumenti proattivi sono deficitari o assenti nel mostro sistema di governo della magistratura.

Il tema dell'etica giudiziaria ha un ruolo molto limitato nel corso della formazione iniziale e ed è sostanzialmente assente dai programmi della formazione continua. Né ovviamente ci si è posti il problema, come in altri paesi, di individuare metodi didattici che rendano efficace la formazione e la interiorizzazione dei valori di etica giudiziaria cui si ispirano, senza rappresentarli appieno, le norme disciplinari.

Se da un canto la formazione in tema di etica e comportamento giudiziario è certamente carente rispetto ad altri paesi, la funzione consultiva è del tutto assente. Una mancanza che fa venir meno un utile servizio ai singoli giudici ma anche un importante strumento di riflessione sulle implicazioni delle norme di comportamento per la magistratura tutta e per gli stessi cittadini, laddove i

giudici federali degli Stati Uniti, riviste nel 2008 ([http://www.ca7.uscourts.gov/jm\\_memo/compla.pdf](http://www.ca7.uscourts.gov/jm_memo/compla.pdf)), che contiene centinaia di regole vincolanti, distribuite in sette articoli ed accompagnate da dettagliati commenti di illustrazione. Codici di procedura dello stesso tipo esistono anche per altri paesi come l'Inghilterra e Galles ([http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial\\_discipline\\_regs\\_-\\_consolidated\\_version.pdf](http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial_discipline_regs_-_consolidated_version.pdf)), Canada ([https://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/conduct\\_complaint\\_procedures\\_en\\_fr.pdf](https://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/conduct_complaint_procedures_en_fr.pdf)). Procedure dello stesso tipo sono state adottate da ciascuno dei 50 sistemi giudiziari statali degli Stati Uniti (per un esempio vedi <http://www.state.wv.us/wvsca/JIC/jdprules.htm#Judicial>)

<sup>83</sup> V. *supra* la nota 45.

pareri di volta in volta offerti venissero resi facilmente accessibili e comprensibili a tutti *on-line*, come in altri paesi. Aggiungiamo che l'importanza di questa funzione consultiva in materia di etica e di comportamenti giudiziari è stata riconosciuta anche nelle recenti raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa ed indirizzate a tutti gli Stati membri (Italia inclusa, ovviamente)<sup>84</sup>.

*De jure condendo*, le principali proposte di riforma della giustizia disciplinare di cui si discute in Italia riguardano la composizione e collocazione istituzionale dell'organo disciplinare. Le varie proposte, pur nella loro diversità, convergono su due punti, e cioè: a) che occorra variare la composizione dell'organo disciplinare rendendo minoritaria la presenza di magistrati, b) che sia necessario sottrarre la competenza disciplinare al Csm per trasferirla ad un organismo costituito *ad hoc*. Sulla necessità di riformare la giustizia disciplinare lungo queste due direttrici vi è concordanza "bipartisan", dall'On. Luciano Violante all'ex Ministro della giustizia Angelino Alfano<sup>85</sup>. L'obiettivo di questo tipo di riforma è, ovviamente, solo quello di rendere più rigorosa l'applicazione delle regole di disciplina giudiziaria e deriva dal convincimento che la sezione disciplinare del Csm, composta per due terzi da magistrati, abbia gestito il suo potere disciplinare in maniera troppo tollerante nei confronti dei magistrati. È un orientamento riformatore che, con tutta evidenza concepisce le regole di comportamento giudiziario in funzione meramente punitiva. Nessuna considerazione viene rivolta all'attivazione di strumenti proattivi, quali quelli utilizzati in altri paesi per rendere più aderenti i comportamenti dei giudici alle regole disciplinari, e minimizzare con ciò stesso l'intervento repressivo, per rendere l'immagine del giudice più vicina alle aspettative dei cittadini e promuovere al contempo una maggiore legittimazione della funzione giudiziaria. Nonostante il Csm e la

<sup>84</sup> V. Recommendation cm/rec. 74 (2010) of the Committee of Ministers to Member States on Judges..., *cit.* La raccomandazione n.74 del Comitato dei ministri così recita testualmente: *Judges should be able to seek advice on ethics from a body within the judiciary* (I giudici devono poter richiedere consigli in materia di etica ad un organismo che opera nell'ambito del giudiziario).

<sup>85</sup> Per le proposte dell'On. Violante vedi L. Violante, *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009, p. 175 s. Si tratta di proposte che l'On. Violante ha più volte formulato in vari pubblici convegni. Anche il ministro Alfano ha più volte indicato in varie apparizioni pubbliche la sua intenzione di proporre una riforma secondo le due direttrici che abbiamo indicato, vedi ad esempio le sue dichiarazioni ad un convegno tenutosi nell'aprile 2010 presso la Corte di Cassazione: <http://it.reuters.com/article/topNews/idITMIE6370OPW20100408>. La proposta di istituire una corte disciplinare esterna al Csm era già stata avanzata dalla Commissione Bicamerale per la Riforma della Costituzione, nel 1997-98.

magistratura organizzata si oppongano ad una riforma che sottragga la competenza disciplinare all'organo di autogoverno e l'attribuisca ad un organo in cui i magistrati non siano in maggioranza, anch'essi condividono di fatto una concezione meramente punitiva delle regole di comportamento giudiziario. In buona sostanza sostengono che se orientamenti condiscendenti vi sono stati in passato da parte della sezione disciplinare del Csm, ora non è più così ed ancor meno sarà così in futuro. Così, mentre da un canto si riafferma con forza l'efficacia punitiva della sezione disciplinare dell'organo di autogoverno della magistratura dall'altro non sono finora stati posti in essere, né prospettati, da parte del Csm efficaci strumenti di tipo proattivo, né l'utilizzazione di tali strumenti è stata finora proposta dalla magistratura associata.

#### 6.4. Sistemi di monitoraggio e trasparenza

Abbiamo visto che in altri paesi esistono istituzioni pubbliche e organizzazioni private che diffondono con linguaggio comprensibile a tutti, e con modalità di facile accesso a chiunque, i contenuti delle sentenze disciplinari e le relazioni che intercorrono tra comportamenti giudiziari ed eventuali sanzioni. Creano con ciò stesso occasioni di dibattito e riflessione, anche tra i non addetti ai lavori, che possono condurre, e spesso hanno condotto, alla riformulazione delle regole di comportamento giudiziario, delle procedure disciplinari e del sistema delle sanzioni. Sono strumenti che possono certamente concorrere a rendere il sistema disciplinare più consono alle aspettative della comunità e quindi ad una più solida legittimazione della funzione giudiziaria. Nulla di tutto ciò esiste in Italia ove la trasparenza del sistema di disciplina giudiziaria è più formale che sostanziale. Certo le sentenze disciplinari sono pubbliche, ma l'accesso ad esse da parte del cittadino è di fatto nullo<sup>86</sup>. Il loro linguaggio e la loro forma, inoltre, non sono certo di facile comprensione per i non addetti ai lavori.

Le doglianze sui comportamenti giudiziari vengono archiviate dalla Procura generale presso la Corte di cassazione in misura che si aggira intorno al 94-95%

<sup>86</sup> In verità la ricerca dei rilevanti precedenti disciplinari è stata sinora difficoltosa anche per gli stessi magistrati incolpati di violazioni disciplinari e per i loro colleghi che li difendono. In genere, per l'individuazione delle sentenze di volta in volta rilevanti, incolpati e difensori hanno sinora dovuto fare affidamento sulla volontaria collaborazione degli organi interni del Csm. Una sintetica raccolta di massime disciplinari, destinata ai magistrati, viene pubblicata dal Csm nei suoi *Quaderni*. Di recente sembra sia stato messo a punto un sistema computerizzato di richiamo delle sentenze disciplinari, ma non è ancora pienamente agibile. Se anche verrà reso accessibile a tutti, non sarà comunque di facile consultazione per i non addetti ai lavori.



dei casi. Certo la percentuale delle lamentele senza esito è elevatissima anche in altri paesi, soprattutto perché la gran parte delle lamentele riguardano il contenuto delle decisioni giudiziarie per cui l'unico rimedio è l'appello. Tuttavia a differenza di altri paesi da noi non esistono meccanismi, né sono state assunte iniziative, per verificare che tutte le archiviazioni siano giustificate o per vedere se dal loro insieme non emergano aspettative che sia opportuno prendere in considerazione per introdurre modifiche nelle regole di disciplina.

Le lacune relative al monitoraggio ed alla trasparenza del nostro sistema disciplinare emergono, peraltro anche dalla sostanziale esclusione dal procedimento disciplinare del cittadino che esprime lamentele sui comportamenti del proprio giudice.

#### 6.5. *Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare*

Abbiamo visto che in vari paesi -come Stati Uniti, Inghilterra, Nuova Zelanda- si siano create apposite istituzioni che hanno il compito sia di facilitare la presentazione da parte dei cittadini di esposti riguardanti i comportamenti dei giudici sia anche di tenerli informati degli esiti delle loro lamentele. Abbiamo anche visto come queste iniziative e la loro efficienza abbia come scopo primario quello di promuovere e consolidare la fiducia dei cittadini nei confronti dei giudici e, con ciò stesso, la stessa legittimazione della funzione giudiziaria. È una esigenza che è emersa o sta emergendo anche in altri paesi, come ad esempio in Francia<sup>87</sup>. In Italia questo orientamento è del tutto assente, nonostante i sondaggi sugli orientamenti dei cittadini nei confronti della magistratura siano tutt'altro che positivi. L'esclusione del cittadino da qualsiasi ruolo nel procedimento disciplinare è teorizzata e giustificata persino nelle sentenze disciplinari del Csm<sup>88</sup>. A differenza di quanto avviene in molti paesi, ai cittadini italiani non viene neppure riconosciuto il diritto di sapere se i loro esposti siano effettivamente stati ricevuti dalle autorità a cui li hanno inviati (in genere, Csm e Ministro della Giustizia). La cosa può persino apparire strana se si considera che il Csm ha mostrato in numerose occasioni di ritenere che le critiche rivolte da uomini che ricoprono ruoli istituzionali ai comportamenti dei magistrati

<sup>87</sup> Come abbiamo dianzi indicato una riforma recente della Costituzione francese prevede che ai cittadini venga dato un ruolo formale nei procedimenti disciplinari, vedi *supra* la nota 73.

<sup>88</sup> Si veda ad esempio la sentenza disciplinare del 13/7/2004, n. 67 (proc. n. 100/2002) ove si afferma che tale esclusione "...discende dalla scelta del legislatore di configurare l'illecito disciplinare dei magistrati come lesivo esclusivamente dell'interesse pubblico alla credibilità dell'ordine giudiziario".



abbiano l'effetto di delegittimare la funzione giudiziaria. Vi è quindi anche da noi la percezione che la pubblica opinione abbia un ruolo di grande rilievo nella legittimazione della funzione giudiziaria. Se si ritiene che per tutelare l'immagine della magistratura e la legittimazione della sua funzione occorra che il Csm formuli censure nei confronti di coloro che esprimono gravi e immotivate critiche nei confronti dei magistrati, sarebbe forse ancor più efficace perseguire quello stesso obiettivo facilitando un contatto diretto e trasparente tra i cittadini che esprimono lamentele e le autorità a cui si rivolgono per essere tutelati. Facilitando, cioè, anche da noi la presentazione degli esposti da parte dei cittadini con una adeguata assistenza e comunicando loro le sanzioni nei confronti dei giudici che sono venuti meno ai loro doveri oppure rassicurandoli direttamente sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati motivando le ragioni per cui i loro esposti non possono essere accolti.

Certo per creare istituzioni che rendano efficace il ruolo del cittadino nel procedimento disciplinare sarebbero necessarie riforme costituzionali. Un primo efficace passo potrebbe tuttavia essere compiuto anche con legislazione ordinaria. Ed in effetti un progetto di legge avente questa finalità, fu presentato oltre 20 anni fa. Verso la fine del 1987, dopo aver condotto una ricerca sul campo sulle "organizzazioni per la condotta giudiziaria" (*Judicial Conduct Organizations*) che negli Stati Uniti operano a livello statale, predisposi una bozza di proposta di legge che l'On. Giuseppe Gargani volle presentare alla Camera dei Deputati nel gennaio 1988<sup>89</sup>. Detto in estrema sintesi, quel progetto di legge prevedeva la costituzione in tutti i distretti di corte di appello di "commissioni sul comportamento giudiziario" composte da 2 magistrati in pensione, due avvocati, un professore universitario, due cittadini non appartenenti a nessuna delle professioni legali. Queste commissioni potevano ricevere le lamentele dei cittadini nei confronti dei magistrati e, nel caso le trovassero rilevanti, le dovevano segnalare in modo formalmente corretto ai titolari dell'azione disciplinare, altrimenti dovevano spiegare al cittadino le ragioni per cui a loro giudizio non avevano ritenuto di inviarle. Dal canto loro i titolari dell'azione disciplinare avrebbero dovuto informare le commissioni degli esiti delle segnalazioni da loro ricevute e le commissioni avrebbero quindi dovuto informare il cittadino di tali esiti possibilmente con linguaggio comprensibile. Si prevedeva anche che i rappresentanti delle commissioni distrettuali si riunissero periodicamente in

<sup>89</sup> X Legislatura, proposta di legge n. 2268, dal titolo "Nuove norme sui procedimenti disciplinari dei magistrati ordinari e sui provvedimenti di cui all'articolo 3 del Regio Decreto Legislativo 31 maggio 1946, n. 511".

una conferenza nazionale per riflettere sulle loro concrete esperienze di lavoro, sulle difficoltà incontrate e sulle eventuali innovazioni necessarie a rendere il loro servizio più efficace. Seppure in forma attenuata rispetto ad altri paesi, questo progetto di legge garantiva una partecipazione, anche se solo indiretta, dei cittadini nel procedimento disciplinare, e prevedeva che il cittadino fosse informato degli esiti delle sue doglianze. Creava, inoltre, una trasparente, periodica riflessione sull'andamento della disciplina giudiziaria a livello nazionale. Questo progetto di legge non venne mai discusso in Parlamento.

### 6.6. *Sanzioni disciplinari*

In questo saggio non mi sono occupato delle sanzioni disciplinari se non occasionalmente, cioè mentre trattavo di altri aspetti dei sistemi disciplinari. Per i numerosi paesi che, come il nostro, reclutano i giudici tra giovani laureati che solitamente non hanno precedenti esperienze professionali, le variazioni nei sistemi sanzionatori non sono di grande rilievo di per sé, cioè senza una verifica del rigore con cui vengono applicate (ed a riguardo non esistono dati attendibili a livello comparato). Di un certo interesse per il nostro Paese potrebbe invece essere, a mio avviso, un tipo di sanzione che di recente è stata introdotta nei sistemi giudiziari di tradizione giuridica anglosassone, e cioè le scuse pubbliche (in vario modo pubblicizzate) che vengono richieste al giudice che ha violato le regole di comportamento. Abbiamo dianzi segnalato questa particolare sanzione con riferimento alla Nuova Zelanda, ma esempi dello stesso tipo si hanno anche negli Stati Uniti, in Canada ed in Inghilterra<sup>90</sup>.

A me sembra che le pubbliche scuse potrebbero dare alla sanzione una maggiore efficacia, anche di natura "didattica". Soprattutto, ma non solo, quando viene erogata una sanzione di scarso rilievo, come quella dell'ammonimento, che a volte riguarda comportamenti giudiziari che al semplice cittadino possono

<sup>90</sup> Si può a riguardo ricordare un caso avvenuto in Inghilterra ove un giudice si era rivolto ad un imputato straniero con frasi "che potevano esse interpretate" come un pregiudizio nei confronti dei cittadini stranieri. In particolare il giudice aveva detto "siamo irritati da persone che vengono ai nostri lidi ed abusano della nostra ospitalità". Questa frase che pregiudicava l'immagine di indipendenza del giudice fu considerata tanto grave da giustificare la sanzione della dispensa dal servizio. "Tuttavia i molti anni di servizio trascorsi senza alcuna precedente lamentela unitamente alle pubbliche scuse e personale contrizione" furono tenuti in considerazione ed il giudice venne mantenuto in servizio. V. *Annual Report 2009-2010, Office for Judicial Complaints*, p. 18. V. [http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial\\_discipline\\_regs\\_-\\_consolidated\\_version.pdf](http://www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial_discipline_regs_-_consolidated_version.pdf).

sembrare molto gravi per i danni che hanno arrecato<sup>91</sup>. Per la pubblicità che l'accompagna, l'uso di una sanzione di questo tipo sarebbe, tra l'altro, un primo passo per creare anche da noi un trasparente collegamento tra comportamenti giudiziari ed aspettative della comunità.

<sup>91</sup> Numerosi sono i casi di questo tipo (soprattutto in tema di ritardi nei procedimenti e nelle scarcerazioni): v. il contributo di Daniela Cavallini in questo volume. Ne ricordiamo uno solo a titolo di esempio scegliendolo tra i più facili da indicare, e cioè quello di un cittadino che è rimasto in carcere per ben 15 mesi dopo la scadenza dei termini di carcerazione preventiva perchè il pubblico ministero si era dimenticato di emettere l'ordine di scarcerazione. Il pubblico ministero in questione ricevette la sanzione minima dell'ammonizione (sez. disc., 1° febbraio 2001, n. 13, proc. n. 2/00, sentenza confermata da Cass., sez. un., 6 febbraio 2003, n. 1731). Questo ammonimento per il prolungato ritardo nella scarcerazione non venne tenuto in alcun conto nella successiva valutazione della professionalità e diligenza di quel magistrato, che venne quindi regolarmente promosso (v. verbale del Csm del 14 febbraio 2004).

Edizioni ETS  
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di maggio 2012