

ANTICIPAZIONI

GIUSEPPE DI FEDERICO

Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*.

La legittimazione della funzione giudiziaria dipende anche e sempre di più dalla fiducia che i cittadini hanno sulla correttezza dei loro comportamenti. Una analisi comparata tra le riforme che sono state adottate in altri paesi democratici e quelle adottate in Italia mostra come l'efficacia, e la trasparenza del nostro sistema disciplinare sarebbe meglio garantita da riforme che riguardano le caratteristiche delle regole di condotta giudiziaria, le procedure disciplinari, l'accurato monitoraggio dei procedimenti e la partecipazione dei cittadini alle varie fasi del procedimento disciplinare.

Reform of the disciplinary system of Italian judges and prosecutors in a comparative perspective.

The legitimation of the judicial function depends also and ever more on the trust that the citizens have in the proper and correct behavior of their judges. A comparison between the reforms that have been adopted in other countries and in Italy shows that the efficacy and transparency of our disciplinary system would be better insured by reforms concerning the characteristics of our disciplinary code, the disciplinary procedures, the accurate monitoring of the proceedings and the participation of the citizens in the various phases of the disciplinary process.

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Sistema disciplinare, reclutamento e valutazioni di professionalità. - 3. Regole di condotta giudiziaria e procedure disciplinari. - 4. Procedure disciplinari. - 5. Rilievo proattivo delle regole di disciplina. - 6. Sistemi di monitoraggio e trasparenza. - 7. Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare. - 8. L'evoluzione dell'iniziativa disciplinare in Italia. - 9. Proposte di riforma.

1. *Premessa.* Al fine di motivare le proposte di riforma che faremo utilizzerò i risultati di una ricerca da me condotta nel 2010, con finanziamento dell'OSCE, sulla evoluzione dei sistemi disciplinari dei giudici¹. Le innovazioni di cui tratterò sono 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 constatazione che la legittimazione della funzione giudiziaria dipende anche e sempre di più dalla fiducia che i cittadini

* Questo scritto farà parte di un volume sulla riforma della giustizia dedicato a Marco Pannella.

¹ V. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct: an Overview*, in *Judicial Independence in Transition*, Seibert-Fohr, Heidelberg/New York 2011, 87 ss. Di questo scritto è stata fatta una parziale traduzione che appare come saggio introduttivo in CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, col titolo *L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici*, Padova, 2011, IX-XVII. Si prega di adeguare tutte le citazioni delle opere del presente scritto ai seguenti criteri: Cognome autore in maiuscolo non preceduto dall'iniziale del nome puntata, Titolo opera in corsivo senza virgolette, Luogo di pubblicazione, anno di pubblicazione, n. di pagina o di pagine senza indicazione "pag./pagg.". In caso di volumi collettivi a proposito dei quali si specifica solo il curatore, dopo il titolo del volume (senza virgolette) si cita il cognome del curatore non in maiuscolo. Quando si fa riferimento ad opera già citata dopo il cognome dell'autore ed il titolo dell'opera va inserito "cit." seguito dal n. della pagina di riferimento.

ripongono nei loro giudici e nella correttezza dei loro comportamenti. Poiché questo scritto vuol essere la premessa alla indicazione delle riforme che sarebbe opportuno introdurre nel nostro assetto giudiziario mi sembra utile fornire alcune sintetiche e selettive riflessioni sulle caratteristiche del nostro sistema di disciplina giudiziaria in prospettiva comparata evidenziando e motivando al contempo anche le possibili riforme del nostro sistema disciplinare. Lo farò prevalentemente, anche se non esclusivamente, con riferimento ai sistemi disciplinari dei paesi a consolidata democrazia. Quei paesi cioè che hanno sperimentato e introdotto le maggiori innovazioni in materia per quanto riguarda: 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. Si tratta di aspetti che concorrono a determinare l'efficacia di un sistema disciplinare non solo con riferimento ai giudici ma anche ai pubblici ministeri. La differenziazione tra i sistemi disciplinari degli uni e degli altri può, infatti, riguardare solo il contenuto delle regole di condotta e non gli strumenti operativi del sistema che in maniera determinante ne condizionano l'efficacia.

2. *Sistema disciplinare, reclutamento e valutazioni della professionalità.* Nel trattare dell'etica e disciplina giudiziaria occorre essere consapevoli del fatto che entrambe sono funzionalmente interconnesse ad altri aspetti del governo della magistratura e che il ruolo più o meno rilevante della disciplina giudiziaria è, per così dire, "inversamente proporzionale" alla qualità del reclutamento, all'efficacia della formazione iniziale e continua, alla meticolosità delle periodiche valutazioni di professionalità². È una interconnessione che occorre tener ben presente con riguardo all'Italia perché da noi gli strumenti della selezione

² 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. HELLMAN, *Judges Judging Judges: the federal Judicial Misconduct Statutes and the Breyer Committee Report*, in *The Justice System Journal*, 3, 2007, 430.

iniziale sono in larga misura inattendibili³ e le periodiche valutazioni di professionalità sono di regola basate sull'anzianità⁴. Di fatto le poche valutazioni negative o non positive della professionalità dei magistrati sono quasi sempre irrogate a giudici e pubblici ministeri che hanno in precedenza subito gravi sanzioni disciplinari. A differenza di altri paesi dell'Europa in cui i magistrati sono soggetti a sistemi di valutazione della professionalità altamente selettivi⁵ da noi il sistema disciplinare finisce quindi, di fatto, per essere il principale e quasi esclusivo strumento di valutazione negativa della professionalità dei magistrati nei quattro decenni e più della loro permanenza in servizio. Non lo dicono solo i dati incontrovertibili delle nostre ricerche. Nel suo discorso ufficiale pronunciato nella cerimonia per l'inizio dell'anno giudiziario 2017 il Procuratore generale della Cassazione, Pasquale Ciccolo, titolare per vari anni del ruolo di maggior rilievo nel governo del sistema disciplinare della nostra magistratura, ha testualmente affermato: «... si deve registrare che le valutazioni di professionalità negative o non positive rese dal C.S.M. nell'ultimo biennio sono, secondo un dato offerto dall'organo di governo autonomo, dello 0,58% del totale, il che potrebbe condurre sulla base del solo dato numerico a reputare che tutti i magistrati siano idonei a svolgere, sempre comunque, con eccellente professionalità qualsiasi funzione giudiziaria, laddove evidentemente una maggiore efficienza nell'applicazione di criteri selettivi e una maggiore attitudine preventiva del sistema di valutazione professionale potrebbe evitare che il sistema disciplinare costituisca la sede sulla quale riversare, quasi a modo di funzione suppletiva a posteriori, la soluzione ultima di tutti i momenti critici della giustizia».

³ V. DI FEDERICO, *Reclutamento dei magistrati: disfunzioni e proposte di modifica*, in questa Rivista web, 2020, 1.

⁴ V. DI FEDERICO, *Le mutazioni nell'assetto del CSM*, in *Ordinamento giudiziario*, a cura di Di Federico, Bologna 2019, 326-ss; v. anche DI FEDERICO, *Il contributo del CSM alla crisi della giustizia*, in *Le novità in materia di Ordinamento giudiziario*, Bologna, 2013, 5 ss..

⁵ 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 valutazioni compiute nel Land tedesco del Nord-Reno/Vestfalia, 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 DI FEDERICO, *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*, Lo scarabeo ed., 2005.

Con riferimento al rapporto tra valutazioni della professionalità e funzione disciplinare occorre anche aggiungere che, per un perverso circolo vizioso, 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 no⁶.

3. *Regole di condotta giudiziaria e procedure disciplinari.* Nel 2006 l'Italia, come molti paesi prima di essa, si è dotata di una normativa che stabilisce regole di comportamento per i magistrati⁷. Da un sistema disciplinare fino ad allora basato su regole dal contenuto generico si è passati ad una legge che in maniera articolata stabilisce 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 con la conseguenza, più volte segnalata in documenti ufficiali e in sede di intervista, che non possono essere sanzionati comportamenti che sono sostanzialmente lesivi dell'immagine di imparzialità e correttezza del magistrato⁸. In nessuno dei paesi democratici di cui si ha notizia il

⁶ V. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati*, cit. nei capitoli 2 e 4 si può vedere quanto ricorrenti siano le sentenze disciplinari in cui la sanzione è stata attenuata grazie ai pareri positivi sulla valutazione di professionalità.

⁷ V. d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109. Per una presentazione dell'evoluzione nel tempo dei codici di condotta giudiziaria e della loro adozione nei vari paesi vedi Di Federico, *Judicial Ethics and Enforceable Codes of Judicial Conduct*, in *Judicial Independence in Transition*

⁸ Di questo problema hanno ricorrentemente parlato i procuratori generali della Cassazione nei loro discorsi per l'inaugurazione dell'anno giudiziario o in sede CSM. Alcuni di essi senza fornire valutazioni altri con toni fortemente critici. Nella relazione del 2021 il PG della cassazione, G. Salvi si è limitato ad osservare che «non è possibile ignorare che una tipizzazione imperfetta ... può lasciare immuni da sanzioni condotte pur avvertite come lesive dei valori fondamentali del sistema disciplinare» Meno asettici i toni usati da altri PG, come V. Esposito, sia nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2011 (alle pp. 33-34) sia nel corso di alcuni plenum del CSM. Ricordo due casi a cui ho personalmente assistito: in un caso il Dott. Esposito segnalava di aver spesso ricevuto segnalazioni che «denotano con evidenza cadute di stile, di mancanza di equilibrio» ma che tali casi vengono spesso archiviati perché non hanno «rilevanza disciplinare stante il principio di tassatività» delle norme disciplinari (v. verbale CSM, seduta antimeridiana del 17 febbraio 2011, 22); nel secondo caso, dopo che il CSM aveva deciso di non rinnovare un incarico di presidente di sezione ad un magistrato anche a causa di comportamenti scorretti

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 giudiziari⁹. 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 giudiziaria¹⁰. Si sostiene cioè che un qualsiasi codice di etica o condotta giudiziaria per sua natura ha e non può non 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». Una doppia finalità che appare anche nelle raccomandazioni formulate nell'ambito del Consiglio d'Europa¹¹. 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. 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 dalle procedure disciplinari, la trasparenza del procedimento, l'adozione di efficaci

in udienza, il PG Esposito disse che in varie occasioni aveva dovuto archiviare casi di comportamenti non contemplati del codice disciplinare per i quali “non solo la coscienza ma anche lo stomaco si rivolta” (la citazione è tratta dal mio diario di ricerca).

⁹ 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 ed in particolare 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”

¹⁰ V. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct*, cit., 98 ss..

¹¹ V. *Recommendation cm/rec. (2010) 12 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 www.npil.de.

strumenti proattivi ed il monitoraggio dell'attività disciplinare – che considereremo nei prossimi paragrafi – costituiscano comunque un valido strumento per la tutela della sua indipendenza. Per evitare che comportamenti lesivi dell'immagine di correttezza e imparzialità della magistratura rimangano impuniti perché non contemplati dalle norme del codice disciplinare è quindi necessario che anche da noi si inserisca in quel codice una “norme di chiusura” la quale preveda la punibilità di “qualsiasi altro comportamento che possa delegittimare la funzione giudiziaria”.

4. *Procedure disciplinari.* Un altro aspetto dell'evoluzione dei sistemi disciplinari che è stato trascurato nel nostro Paese è 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”¹², in altri paesi sono state adottate norme volte a regolare in modo minuzioso una pluralità di aspetti propri del procedimento disciplinare. Regole che tutelano 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 decisioni¹³. L'adozione anche in Italia di una procedura disciplinare con queste caratteristiche contribuirebbe sostanzialmente ad assicurare maggiore trasparenza e maggiore protezione dei diritti sia dei magistrati che dei cittadini.

5. *Rilievo proattivo delle regole di disciplina.* Le nostre ricerche mostrano come in altri paesi democratici si ritenga che la principale funzione delle regole disciplinari non sia di natura punitiva ma fondamentale proattiva, volta

¹² Artt. 16, co. 2, e 18, co. 3, d.lgs. n. 109 del 2006, relativi alle fasi dell'istruzione e del dibattimento.

¹³ V. ad es. le *Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disciplinary Proceedings* per i giudici federali degli Stati Uniti, riviste nel 2008 (ce), che contengono 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 (ce), Canada (www.cjc-ccm.gc.ca). Procedure dello stesso tipo sono state adottate da ciascuno dei 50 sistemi giudiziari statali degli Stati Uniti (per un esempio vedi www.state.wv.us).

cioè a prevenire comportamenti che possano delegittimare la funzione giudiziaria¹⁴. 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”¹⁵.

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 nel nostro sistema di governo della magistratura.

Il tema dell'etica giudiziaria ha un ruolo molto limitato nel corso della formazione iniziale e 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 disciplinari¹⁶.

Se da un canto la formazione in tema di etica e comportamento giudiziario è

¹⁴ V. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct*, cit., 102 ss.

¹⁵ Con riguardo alla eccessiva sicurezza dei giudici è interessante citare John S. Cooke, un ex giudice ed ex direttore della formazione dell'*US Federal Judicial Center*: “L'attenzione della maggior parte dei giudici, specialmente quelli appena nominati, è totalmente 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 COOKE, *Judicial Ethics Education in the Federal Courts*, in *The Justice System Journal*, 3, 2007, 388 ss.

¹⁶ Ad esempio, tra i metodi didattici di tipo c.d. “attivo” potrebbe esservi anche quello di far discutere, (anche sulla base di rapporti scritti dei partecipanti), la documentazione sui casi disciplinari ove non vi è stata uniformità di giudizio nel collegio giudicante oppure anche quelli in cui la differenziazione nelle valutazioni tra accusa, difesa e giudizio appaiono più divergenti.

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 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 raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa ed indirizzate a tutti gli Stati membri (Italia inclusa, ovviamente)¹⁷. A riguardo è importante ricordare come nei paesi in cui si è adottato questo tipo di consulenza si sia al contempo ritenuto necessario specificare che il contenuto della consulenza non possa costituire motivo per escludere gli addebiti disciplinari nei singoli casi a prescindere dalle specifiche circostanze fattuali dei comportamenti oggetto del procedimento disciplinare.

Occorre infine ricordare che al fine di potenziare la funzione proattiva dei codici di condotta giudiziaria diversi Stati hanno raggruppato le regole sulla base dei diversi valori che sono volte a tutelare (come indipendenza, integrità, competenza, diligenza, ecc.) e corredando ciascun gruppo di norme con un commentario, non vincolante a fini disciplinari, in cui vengono discusse le implicazioni delle regole di condotta e forniti esempi di condotte corrette e scorrette. Questo accorgimento, cui si attribuisce una sostanziale efficacia proattiva è stato adottato in quasi tutti i cinquanta Stati degli USA, ed è presente anche nei codici di alcuni Stati europei come, Moldavia e Georgia.

De jure condendo, le principali proposte di riforma della giustizia disciplinare di cui si discute in Italia riguardano la composizione e/o collocazione istituzionale dell'organo giudicante. Le varie proposte, pur nella loro diversità, ritengono che occorra variare la composizione dell'organo giudicante o, in alternativa, sottrarre la competenza disciplinare al Csm per trasferirla ad un organismo costituito *ad hoc*, come proposto di recente da più parti e anche dalla Commissione ministeriale di riforma dell'ordinamento giudiziario nominata dalla Ministra della giustizia Cartabia¹⁸. Obiettivo di questo tipo di riforma è,

¹⁷ V. Recommendation cm/rec. (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").

¹⁸ Il testo della relazione può essere consultato su: file:///C:/Users/Utente/Dropbox/OG%202018/documenti%20x%20ricerca/OG%20LUCIANI_relazione_31mag21.pdf.

ovviamente, 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 esercitato la sua funzione con modalità troppo tolleranti nei confronti dei magistrati. Il principale difetto della proposta della Commissione è quello di aver ignorato che nel procedimento disciplinare la discrezionalità maggiore e meno trasparente viene esercitata nell'esercizio dell'azione disciplinare e nelle attività ad essa connesse (indagini, formulazione dei capi di incolpazione, ecc), come vedremo meglio in seguito.

6. *Sistemi di monitoraggio e trasparenza.* In altri paesi, ed in particolare negli Stati Uniti, 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 sanzioni¹⁹. 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 nullo²⁰. 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

¹⁹ Tra le organizzazioni private emergono l'*American Bar Association* (www.abanet.org) che per prima ha creato il Modello di Codice di Condotta Giudiziaria (nel 1924), e l'*American Judicature Society* (www.ajs.org). Due dei periodici dell'*American Judicature Society* che 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 (citate in forma anonima). Entrambi i periodici sono stati pubblicati a dir poco dagli anni ottanta (è da allora che iniziai a consultarli). V. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct*, cit., 98 ss.

²⁰ In verità la ricerca dei rilevanti precedenti disciplinari è stata fino a poco tempo fa difficoltosa anche per gli stessi magistrati incolpati di violazioni disciplinari e per i loro colleghi che li difendono. Da alcuni anni è tuttavia disponibile un sistema computerizzato per la consultazione delle sentenze disciplinari.

la Corte di cassazione in misura che si aggira intorno al 94-95% dei casi²¹. 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 disciplina²².

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.

7. Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare. In vari paesi - come Stati Uniti, Inghilterra, Nuova Zelanda - si sono create apposite strutture 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. In Italia questo orientamento è del tutto assente, nonostante i sondaggi sugli orientamenti dei cittadini nei confronti della magistratura siano tutt'altro che positivi²³. Dal 2008 anche in Francia è previsto che i cittadini possano esprimere le loro doglianze in merito ai comportamenti dei magistrati, anche se con procedure meno articolate di quelle dei paesi di tradizione giuridica anglosassone d'anziché indicati²⁴. In Italia l'esclusione del cittadino da qualsiasi ruolo nel procedimento disciplinare viene peraltro teorizzata e giustificata persino nelle sentenze disciplinari del Csm²⁵. A differenza di quanto avviene in molti paesi, ai cittadini italiani non viene neppure riconosciuto formalmente il

²¹ V. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati*, cit., 82 ss.

²² Vedi *infra* la nota 30.

²³ DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct*, cit., 106 ss.

²⁴ Per una descrizione della procedura con cui i cittadini possono presentare le loro doglianze al CSM francese e le modalità con cui vengono esaminate vedi V. Valton, "La Saisine du CSM par le justiciable" in, https://union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fishier/publication/npj/npj419/14_NPJ419.pdf.

²⁵ La sentenza della sezione disciplinare del CSM del 13 luglio 2004, n. 67 afferma che l'esclusione di ogni potere o facoltà processuale delle parti private che lamentino la lesione di propri interessi "discende dalla scelta del legislatore di configurare l'illecito disciplinare dei magistrati come lesivo esclusivamente dell'interesse pubblico alla credibilità dell'ordine giudiziario". Vedi a riguardo CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati*, cit., 86 ss.

diritto di sapere se i loro esposti siano effettivamente stati ricevuti dalle autorità 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 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 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.

Solo una iniziativa legislativa di 30 anni fa ha cercato di dare un ruolo ai cittadini nel procedimento disciplinare anche in Italia. 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, senza alcun esito, alla Camera dei Deputati nel gennaio 1988²⁶. 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

²⁶ 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".

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 in linguaggio comprensibile. Si prevedeva anche che i rappresentanti delle commissioni distrettuali si riunissero periodicamente in 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. Per quanto quella proposta di riforma mantenga una sua validità, le più approfondite analisi sulla evoluzione dei sistemi di disciplina giudiziaria mi hanno convinto della opportunità di prevedere un coinvolgimento dei cittadini meno complesso e più facile da gestire, simile a quello adottato in Inghilterra.

8. *L'evoluzione dell'iniziativa disciplinare in Italia.* La costituzione assegna al Ministro della giustizia l'iniziativa disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari (art. 107). La legge ordinaria attribuisce questo potere anche al Procuratore Generale della Cassazione al quale viene inoltre conferito il compito di svolgere le indagini nonché le funzioni di P.m. di fronte alla sezione disciplinare del CSM e, se del caso, di fronte alle sezioni unite civili della Corte di Cassazione. Mentre l'iniziativa da parte del Ministro è facoltativa quella del PG della Cassazione è formalmente obbligatoria ma di fatto ampiamente discrezionale: nel 2020 solo il 4,2% dei procedimenti disciplinari ha dato luogo all'esercizio dell'azione disciplinare²⁷. Di fatto l'iniziativa disciplinare del Ministro ha effetti limitati sia perché le scelte discrezionali che vengono fatte nella fase delle indagini e in quella processuale sono di esclusiva competenza del Procuratore generale sia anche perché il ministro è spesso restio ad esercitare i suoi poteri di iniziativa per timore di essere accusato di usarli per ragioni politiche o con intenti persecutori e, quindi, di conculcare l'indipendenza della magistratura²⁸. Il

²⁷ Il dato è tratto dalla relazione del PG della Cassazione, Giovanni Salvi, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021. Nella stessa relazione si segnala che nel 2020 sono state 155 azioni disciplinari esercitate.

²⁸ È un fenomeno che più volte mi è stato segnalato da magistrati della Procura generale della Cassazione

ministro cioè tende a esercitare l'iniziativa disciplinare soprattutto con riferimento a comportamenti che in nessun modo possono generare quel tipo di accuse, come ad esempio i ritardi nel deposito delle sentenze che gli vengono segnalati dai magistrati dell'Ispettorato. E' comunque, il PG che decide i criteri da utilizzare per valutare la rilevanza disciplinare dei singoli casi, e quindi anche le archiviazioni, è il PG che formula di volta in volta il capo di incolpazione nei singoli casi, è il PG che decide la strategia accusatoria (inclusa quella - che di recente ha generato critiche- di proporre al giudice disciplinare quali siano i testi da ammettere e quelli da escludere²⁹). In tutte queste scelte la discrezionalità del PG è molto ampia e può essere usata a fini corporativi o anche correntizi. Nessuna verifica è stata mai fatta, ad esempio, sull'ampio potere di archiviazione del PG (sempre ben oltre il 90% dei casi), cosa che è invece avvenuta in altri paesi democratici³⁰. Certo la legge riconosce al Ministro poteri di intervento nel procedimento disciplinare, in particolare con riferimento ai casi per cui egli ha assunto l'iniziativa: sono poteri che raramente usa e che comunque di regola si limitano a trasferire il caso nelle mani del PG di Cassazione per tutte le attività successive (indagini formulazione del capo di incolpazione e attività successive). Un magistrato una volta mi ha detto che di fatto il ministro ha un ruolo da passacarte nel procedimento disciplinare. Forse una esagerazione non troppo lontana dalla verità.

La marginalità del ruolo del ministro è stata peraltro di recente plasticamente evidenziata dalle vicende disciplinari generate dalle "rivelazioni" del magistrato

e del Ministero della giustizia.

²⁹ V. "La versione di Salvi e l'irresponsabile discrezionalità del PM", in *Il Riformista*.

³⁰ Più volte il Congresso (camera dei deputati) degli Stati Uniti ha espresso critiche al funzionamento del sistema disciplinare, critiche secondo cui la trattazione dei reclami dei cittadini riguardanti i comportamenti dei giudici federali fosse caratterizzata da "colpevole favoritismo" corporativo nell'applicazione del codice di condotta (Judicial Conduct and Disability Act). Le iniziative assunte dal Congresso a riguardo sono state di varia natura. Nel 2004, ad esempio, il Congresso istituì una commissione di esperti presieduta da un giudice della Corte Suprema che analizzò un numero di procedimenti disciplinari per verificare se ed in che misura quell'accusa fosse fondata. La relazione della commissione pubblicata nel 2006 indicò che "i proscioglimenti non conformi alle disposizioni di legge sono rari e ammontano a circa il 2-3% di tutti i proscioglimenti". Tra le varie raccomandazioni suggerite dalla commissione per rendere il JCDA 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. V. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and conduct*, cit., 107-108,

Palamara sul ruolo delle correnti nel processo decisorio del CSM e sull'uso politico della giurisdizione da parte di magistrati³¹. Nonostante il grande rilievo politico del caso, nonostante il clamore da esso suscitato ed il prolungato dibattito che ne è seguito, è stato il PG della Cassazione e non il Ministro della giustizia a indire una conferenza stampa sulla questione ed è stato lui a rendere noti i criteri in base ai quali aveva deciso di valutare il rilievo disciplinare o la irrilevanza disciplinare dei comportamenti dei numerosi magistrati coinvolti nella vicenda (stabilendo tra l'altro che l'autopromozione da parte dei magistrati non costituisce violazione disciplinare)³².

Ed è invero sorprendente che i critici della giustizia disciplinare abbiano prevalentemente rivolto la loro attenzione solo al momento del giudizio e immaginato riforme della composizione del collegio giudicante volte anche ad evitare favoritismi o indulgenze corporativi – come hanno fatto di recente vari autori e la stessa commissione ministeriale di riforma presieduta dal prof. Luciani³³ – non abbiano invece rivolto la loro attenzione al momento dell'accusa, visto che la discrezionalità delle attività condotte dal PG nella fase delle indagini, della formulazione delle incolpazioni e dell'attività di accusa nella fase del giudizio possono essere utilizzate a fini corporativi o correntizi in maniera più determinante e meno trasparente. *De iure condendo* occorrerebbe comunque sottrarre l'iniziativa al PG della Cassazione per assegnarla solo al Ministro della giustizia come previsto dalla Costituzione, ristabilendo un aspetto di quei pesi e contrappesi previsto dal Costituente e successivamente vanificato dalla legislazione ordinaria. In alternativa si potrebbe creare un organismo *ad hoc* con apposita riforma costituzionale, come proposto da una commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel 1997. In entrambi i casi sarebbe necessario creare strutture capaci di assicurare trasparenza, iniziative proattive, monitoraggio, consulenza ai magistrati ed ai cittadini che esprimono doglianze, strutture che indicheremo nel paragrafo successivo che tratterà delle riforme.

9. *Proposte di riforma.* Abbiamo sin qui visto quali siano state le principali

³¹ SALLUSTRI e PALAMARA, *Il sistema. Potere, politica affari: storia segreta della magistratura italiana*, Milano, 2021.

³² Di recente sul sito della Procura generale della Corte di Cassazione vengono forniti dati anche sulle archiviazioni e sui “non luoghi a procedere”. A riguardo vedi www.procuracassazione.it.

³³ Il testo della relazione può essere consultato su: file:///C:/Users/Utente/Dropbox/OG%202018/documenti%20x%20ricerca/OG%20LUCIANI_relazione_31mag21.pdf.

innovazioni apportate al sistema dai paesi democratici che hanno più innovato in materia con la finalità di renderlo più efficace, più trasparente e più rispondente alle aspettative dei cittadini. Abbiamo anche indicato come rispetto al raggiungimento di quegli obiettivi il nostro sistema disciplinare presenti alcune evidenti carenze. Le indicazioni delle riforme da apportare al nostro sistema indicate nei paragrafi precedenti sono perseguibili sia con innovazioni realizzabili con legge ordinaria sia, in modo più efficace, con riforme di ordine costituzionale che riguarderebbero tutte le magistrature e non solo quella ordinaria. Nelle pagine che seguono indicheremo dapprima le modifiche che dovrebbero essere comunque introdotte nell'attuale codice disciplinare, successivamente indicheremo le riforme che richiedono la creazione di nuove strutture organizzative ed i compiti che dovrebbero svolgere sia nel caso si scelga la via delle riforme con legge ordinaria sia che, in alternativa, si scelga la via delle riforme con legge costituzionale. In entrambi i casi sarebbe comunque necessario introdurre nel codice disciplinare, per le ragioni indicate dianzi ai paragrafi, le seguenti innovazioni:

a - Sottrarre l'iniziativa disciplinare al Procuratore generale della Cassazione per lasciarla unicamente nelle mani del Ministro della giustizia

b - Riconoscere al cittadino che ritiene vi sia stato un comportamento improprio da parte di un magistrato in un procedimento che lo riguarda il diritto di accedere gratuitamente ad un servizio per essere assistito, se del caso, nella formulazione corretta delle sue doglianze. E successivamente di essere informato degli esiti della sua iniziativa. Riconosce al cittadino che lo voglia anche il diritto di essere rappresentato in sede di giudizio disciplinare.

c - Introdurre nel codice disciplinare una "norma di chiusura" che consenta anche in Italia, di sanzionare quei comportamenti che non sono previsti espressamente da specifiche norme ma che tuttavia sono obiettivamente disdicevoli e pregiudizievoli per la stessa legittimazione della funzione giudiziaria agli occhi dei cittadini. Come abbiamo visto dianzi al paragrafo è una carenza del nostro sistema disciplinare più volte segnalato dagli stessi titolari dell'azione disciplinare, e cioè i PG della Cassazione³⁴. Lasciare impuniti comportamenti che pregiudicano la fiducia dei cittadini nella giustizia e la stessa legittimazione della funzione giudiziaria per evitare un ipotetico uso indebito della funzione disciplinare non è cosa ragionevole. Come in altri paesi lo stesso obiettivo può e

³⁴ V. *supra* la nota 8.

deve essere perseguito potenziando la trasparenza del procedimento disciplinare, l'attento monitoraggio del suo andamento e dei suoi risultati, l'attivazione di efficaci iniziative proattive, la consulenza offerta ai magistrati e la partecipazione dei cittadini al procedimento disciplinare.

d - Raggruppare le norme disciplinari sulla base dei valori che sono intese a tutelare (come indipendenza, integrità, competenza, diligenza, ecc) e corredare ciascun gruppo di norme con un commentario, non vincolante a fini disciplinari, in cui vengono discusse le implicazioni delle regole di condotta e forniti esempi di condotte corrette e scorrette.

e - Elaborare specifiche e dettagliate norme processuali per il governo del processo disciplinare, cioè norme che tutelino 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 decisioni³⁵. L'adozione anche in Italia di una procedura disciplinare con queste caratteristiche contribuirebbe ad assicurare maggiore trasparenza e maggiore protezione dei diritti sia dei magistrati che dei cittadini.

f - Introdurre nel codice una sanzione "accessoria" che 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 Inghilterra³⁶.

³⁵ V. ad es. le "Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disciplinary Proceedings" per i giudici federali degli Stati Uniti, riviste nel 2008 (www.ca7.uscourts.gov), che contengono 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 (www.judicialcomplaints.gov), Canada (www.cjc-ccm.gc.ca). Procedure dello stesso tipo sono state adottate da ciascuno dei 50 sistemi giudiziari statali degli Stati Uniti (per un esempio vedi www.state.wv.us).

³⁶ 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"

A me sembra che le pubbliche scuse potrebbero dare alle sanzioni una maggiore efficacia, anche di natura “didattica”. Soprattutto, ma non solo, quando viene irrogata a un magistrato una sanzione di scarso rilievo, come quella dell’ammonimento, che a volte riguarda comportamenti giudiziari che al semplice cittadino possono anche sembrare molto gravi per i danni che hanno arrecato³⁷. Per la pubblicità che l’accompagna, l’uso di una sanzione accessoria 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.

Le altre riforme che ci appare necessario proporre sulla scorta delle analisi sin qui presentate richiedono la creazione con legge ordinaria o costituzionale di apposite strutture e la individuazione dei compiti da sagnare loro.

10. *Riforma con legge ordinaria dell’iniziativa disciplinare: modifiche nella organizzazione del Ministero della Giustizia.* L’iniziativa disciplinare viene assegnata al solo Ministro della giustizia. Questa innovazione deve essere supportata dalla creazione di due apposite strutture ministeriali: una che abbia il compito di ricevere le doglianze dei cittadini nonché le segnalazioni degli uffici giudiziari e del CSM, un’altra col compito di decidere se proporre al Ministro di iniziare l’azione disciplinare ed eventualmente condurre tutte le attività ispettive propedeutiche all’azione disciplinate.

La struttura incaricata di ricevere le lamentele dei cittadini deve essere accessibile direttamente e gratuitamente dai cittadini per telefono (come in Inghilterra) e dovrebbe avere due compiti:

- a) quello di comunicare ai cittadini la irricevibilità della lamentela se essa è palesemente irricevibile (ad esempio la lamentela che riguardi il merito di una decisione giudiziaria);

furono tenuti in considerazione ed il giudice venne mantenuto in servizio. V. *Annual Report 2009-2010, Office for Judicial Complaints*, 18. V. www.judicialcomplaints.gov.uk.

³⁷ V. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari*, op.cit., indica numerosi casi di questo tipo nei capitoli IV, V, VI (soprattutto in tema di ritardi nei procedimenti e nelle scarcerazioni). 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 perché il pubblico ministero si era dimenticato di emettere l’ordine di scarcerazione. Il pubblico ministero in questione ricevette la sanzione minima dell’ammonimento (Cass., 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).

- b) quello di indicare al cittadino le modalità con cui formulare in forma scritta la lamentela perché possa essere presa in considerazione (fornendogli eventualmente un modulo da compilare);
- c) quello di informare il cittadino dell'andamento del procedimento disciplinare relativo alle sue doglianze, sino alla sua conclusione.

La struttura che valuta nel merito le lamentele dovrebbe essere composta in egual misura da magistrati in pensione, da avvocati e da semplici cittadini. Questa Commissione dovrebbe essere nominata direttamente dal ministro. Il suo compito principale sarebbe quello di proporre al Ministro, anche di sua iniziativa, i casi su cui dovrebbe decidere se iniziare l'azione disciplinare, sia nel caso si tratti di doglianze di cittadini che nel caso di segnalazioni provenienti dagli uffici giudiziari. Tra i compiti di questo organismo vi dovrebbero essere anche quelli:

- a) di fornire alla struttura che si occupa di ricevere le doglianze dei cittadini istruzioni sui casi irricevibili.
- b) predisporre annualmente una relazione per il Ministro sull'attività svolta, ed eventualmente fornire indicazione sulla opportunità di modificare le norme disciplinari per renderle più efficaci ed aderenti alle aspettative dei cittadini.
- c) fornire una consulenza ai magistrati sui dubbi che loro possono avere sulla rilevanza disciplinare di specifiche attività. Una funzione questa che diviene particolarmente importante laddove si introduca, come proposto dianzi, una norma di chiusura nel codice disciplinare.
- d) sottoporre al ministro indicazioni necessarie a svolgere una funzione proattiva nel settore disciplinare (argomenti da trattare in sede di formazione iniziale e continua oppure di casi disciplinari già decisi o problematici da sottoporre a discussione).
- e) segnalare al Ministro gli eventuali casi di un uso scorretto delle lamentele da parte dei cittadini con segnalazioni frivole, ripetitive, persecutorie nei confronti dei magistrati. Prevedere che in tali casi sia riconosciuto al Ministro la facoltà di iniziative sanzionatorie.
- f) effettuare, come in altri paesi, periodici sondaggi sui cittadini che hanno espresso lamentele per verificare efficienza e cortesia del servizio loro fornito³⁸.

³⁸ In Inghilterra e Galles L'Office for Judicial Complaints conduce e pubblica un sondaggio annuale effettuato tra i cittadini che hanno espresso lamentele per verificare sia l'efficienza che la qualità del servizio

Per le attività investigative necessarie ad istruire i singoli casi la Commissione dovrebbe svolgere direttamente le indagini o anche servirsi dell'Ispettorato del Ministero.

La funzione forense dell'accusa di fronte alla sezione disciplinare del CSM dovrebbe essere di volta in volta affidata ad un avvocato del libero foro –come avviene spesso in Inghilterra per i processi penali – oppure essere svolta in via continuativa da un organismo composto da avvocati che opera nell'ambito del Ministero della giustizia.

11. *Riforme di ordine costituzionale.* Nel 1997 la commissione bicamerale per le riforme costituzionali propose che venissero creati due diversi organi cui assegnare, rispettivamente, l'iniziativa e il giudizio disciplinare sia per quanto riguarda la magistratura ordinaria che per quanto riguarda le altre magistrature. Anche la riforma costituzionale che qui si propone prevede la creazione di quei due organismi che tuttavia avrebbero struttura e funzioni diverse da quelle allora previste³⁹.

11.1. *Iniziativa disciplinare.* Così come previsto dal progetto di riforma costituzionale del 1997 (art.123) dovrebbe essere creato un organismo ad hoc che eserciti l'iniziativa disciplinare sia per la magistratura ordinaria che per le altre magistrature. Tale organismo dovrebbe tuttavia essere organizzato al suo interno in maniera tale da svolgere tutte le funzioni che nel progetto di riforma con legge ordinaria dianzi esposto abbiamo assegnato ai due organismi interni al Ministero della giustizia:

Per la scelta del Procuratore generale titolare dell'azione disciplinare si può adottare la soluzione proposta dalla commissione bicamerale del 1997 e stabilire quindi che egli venga eletto dal Parlamento a maggioranza qualificata per un periodo di 6 anni. Dovrebbe annualmente redigere una relazione al Parlamento sull'attività svolta e sulle eventuali criticità incontrate. Per attività della procura disciplinare dovrebbero essere reclutati avvocati con consolidata effettiva esperienza sia nel campo penale che amministrativo.

reso in termini di "tempestività, chiarezza, cortesia, professionalità". Un sondaggio molto analitico che include persino una domanda su quanti squilli di telefono fossero intercorsi prima che gli operatori rispondessero (Annual Report 2009-2010). Vedi a riguardo DI FEDERICO, *Judicial Accountability...*, *cit.*, pp.1009-1010.

³⁹ Vedi gli articoli 122 e 123 del testo approvato dalla Commissione in www.camera.it.

11.2. *Giudizio disciplinare*. Così come previsto dal progetto di legge costituzionale del 1977 (art.122), anche in questa proposta si prevede la creazione di una “Corte di giustizia della magistratura”. Dovrebbe essere composta da 9 membri: tre eletti dal CSM della magistratura ordinaria (due tra i componenti togati e uno tra quelli eletti dal Parlamento); due eletti dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato; uno eletto dal Consiglio di presidenza della magistratura contabile. Scadrebbero dalla loro carica allo scadere dei consigli che li hanno designati. Il presidente della Corte di giustizia e due componenti dovrebbero essere eletti dal Parlamento con maggioranza qualificata al pari del Procuratore generale responsabile dell’iniziativa disciplinare. Permarrebbero in carica 6 anni.