

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura

a cura di
Giuseppe Di Federico

LETTURA DI **APPROFONDIMENTO N. 2**
ottobre 2019

Bononia University Press
Via Foscolo 7
40123 Bologna
tel. (+39) 051 232882
fax (+39) 051 221019

© 2019 Bononia University Press

ISBN 978-88-6923-408-8
www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: marzo 2019

IL SISTEMA DISCIPLINARE ITALIANO IN PROSPETTIVA COMPARATA

Giuseppe Di Federico

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Disciplina giudiziaria e governo della magistratura. – 3. Regole di condotta giudiziaria e procedure disciplinari. – 4. Rilievo proattivo delle regole di disciplina. – 5. Sistemi di monitoraggio e trasparenza. – 6. Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare. – 7. Sanzioni disciplinari.

1. Premessa

Molte sono le innovazioni nel campo della regolamentazione e della disciplina del comportamento giudiziario che si sono avute nei paesi democratici negli ultimi decenni, ed in particolare negli ultimi 10/15 anni. Si tratta di innovazioni che sono conseguenti al crescente rilievo sociale, economico e politico del ruolo del giudice di cui abbiamo detto nella Premessa a questo volume, di un giudice che sempre meno appare come un mero e meccanico applicatore del diritto. Sono innovazioni cioè che traggono la loro principale motivazione dalla convinzione che la legittimazione della funzione giudiziaria dipenda molto più che nel passato dalla fiducia che i cittadini ripongono nei loro giudici e nella correttezza dei loro comportamenti. Dopo la presentazione del nostro sistema di disciplina giudiziaria, fatta nel Manuale di Ordinamento giudiziario, sembra ora utile considerarlo anche in prospettiva comparata cioè alla luce delle evoluzioni verificatesi in altri paesi democratici. Lo farò prevalentemente, anche se non esclusivamente, con riferimento alle più significative modificazioni verificatesi nei paesi che maggiormente hanno innovato in materia. In particolare prenderò in considerazione: il ruolo del sistema disciplinare nel governo della 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.

2. Disciplina giudiziaria e governo della magistratura

Va innanzitutto ricordato 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 dopo il reclutamento i magistrati non subiscono significative valutazioni di professionalità per tutti i 40/45 anni della loro permanenza in servizio e, salvo i casi di grave demerito, vengono tutti promossi in base all’anzianità di servizio fino al vertice della carriera. A differenza di altri paesi dell’Europa in cui i magistrati sono soggetti a rigorosi sistemi di valutazione della professionalità 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. 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.

3. Regole di condotta giudiziarie e procedure disciplinari

L'adozione da parte di molti paesi di codici di condotta giudiziaria è un fenomeno relativamente recente¹. Nel 2006 anche l'Italia si è dotata di una normativa che stabilisce regole di comportamento per i magistrati². 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 sanzioni disciplinari, una legge che ha una struttura prescrittiva formalmente rigida nel senso che possono essere sanzionati solo comportamenti da essa espressamente previsti. È una rigidità che non trova riscontri nei codici di condotta giudiziaria di altri paesi e che è stata di recente duramente criticata dal Procuratore Generale di Cassazione, cioè da uno dei titolari dell'azione disciplinare. In base alla sua esperienza ha affermato che a causa di quella rigidità non aveva potuto perseguire disciplinarmente casi in cui l'azione disciplinare sarebbe stata più che giustificata³.

In molti paesi democratici da una canto vi è la tendenza a rendere le regole di comportamento sempre più dettagliate sulla base delle esperienze maturate nel settore, d'altro tuttavia permane la ferma 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 giudiziari⁴. 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

¹ Fino a 20 anni fa solo negli Stati Uniti esistevano codici di comportamento giudiziario. Per una descrizione di quanto si siano poi diffusi, della loro struttura, del loro contenuto, del supporto dato alla loro diffusione da iniziative internazionali, vedi G. DI FEDERICO, "L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici", Saggio introduttivo in D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari...*, cit., pp. XXII-XXVIII. Il testo di quel saggio può essere consultato e stampato accedendo al sito www.difederico-justizia.it. Per una trattazione più ampia della evoluzione della disciplina giudiziaria vedi G. DI FEDERICO, "Judicial Accountability and Conduct: an Overview", che apparirà in A. SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, in corso di stampa per i tipi della Springer.

² V. d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

³ Basti ricordare quanto detto dal Procuratore Generale Vitaliano Esposito nel discorso pronunciato il 28 gennaio 2011 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario: «Giova ribadire ancora una volta [...] che la rigida tipizzazione degli illeciti disciplinari [...] e la mancanza di una 'calibrata' norma di chiusura non consentono di perseguire taluna condotte dei magistrati, soprattutto extrafunzionali, chiaramente contrarie ai generali 'doveri del magistrato' enunciati nell'art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109». Espressioni ancora più dure ed esplicite sulla natura dei comportamenti che non si sono potuti perseguire sono state espresse dallo stesso Procuratore Generale in occasione di un suo intervento nel *Plenum* del Csm il 9 febbraio 2011, seduta pomeridiana.

⁴ Sui sistemi di monitoraggio intesi ad aggiornare i codici di condotta giudiziaria vedi G. DI FEDERICO, "L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici", cit., il paragrafo 3. Vedi anche *infra* il paragrafo 5.

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»⁵. Una doppia finalità che appare anche nelle raccomandazioni formulate nell'ambito del Consiglio d'Europa⁶. 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 disciplinari⁷. 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»⁸, 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 decisioni⁹.

4. Rilievo proattivo delle regole di disciplina

In altri Paesi democratici si ritiene 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

⁵ 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, p. 262.

⁶ 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 <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/cm-rec2010-12.pdf>.

⁷ Vedi V. M.I. HARRISON "The 2007 ABA Model Code of Judicial Conduct: Blueprint for a Generation of Judges", *cit.*, p. 262. V. anche P. L. OSTERMILLER, "The New ABA Judicial Code as a Basis for Discipline: Defending a Judge", in *The Justice System Journal*, 2007, n. 3, pp. 308-316.

⁸ Artt. 16, comma 2°, e 18, comma 3°, d.lgs. n. 109 del 2006, relativi alle fasi dell'istruzione e del dibattimento.

⁹ Vedi ad esempio le "Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disiplinary Proceedings" per i giudici federali degli Stati Uniti, riviste nel 2008 (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 in altri paesi come l'Inghilterra e il Galles (www.judicialcomplaints.gov.uk/docs/Judicial_discipline_regs_-_consolidated_version.pdf), Canada (www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/conduct_complaint_procedures_en_fr.pdf). Tali procedure sono state adottate da ciascuno dei 50 sistemi giudiziari statali degli Stati Uniti (per un esempio vedi www.state.wv.us/wvsca/JIC/jdprules.htm#Judicial).

consapevoli dei contenuti delle regole di comportamento giudiziario e dell'importanza di adeguarsi 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»¹⁰.

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 nostro sistema di governo della magistratura.

Il tema dell'etica giudiziaria ha un ruolo molto limitato nel corso della formazione iniziale dei nostri magistrati 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 mai rappresentarli appieno, le norme disciplinari¹¹.

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 nel nostro Paese. 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 Paesi¹².

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)¹³.

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

¹⁰ V. a riguardo J.S. COOKE, "Judicial Ethics Education in the Federal courts", *The Judicial System Journal*. n. 3, 2007, p. 388.

¹¹ V. ad esempio *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. Vedi anche nello stesso numero della stessa rivista, V. ELLEN F. ROSEMBLUM, "Judicial Ethics for All: An Expansive Approach to Judicial Ethics Education".

¹² Il Paese dove le opinioni consultive sono state per prima adottate e dove sono più diffuse sono gli Stati Uniti sia in ciascuno dei 50 stati che a livello federale. Per le opinioni consultive a livello statale v. per es. quelle dell'Arizona in www.azcourts.gov/ethics/JudicialEthicsAdvisoryOpinions.aspx; dell'Alaska in www.azcourts.gov/ethics/JudicialEthicsAdvisoryOpinions.aspx; del Texas in www.courts.state.tx.us/judethics/ethicsop.asp.

Per le opinioni espresse in merito al codice federale v. 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.

¹³ 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»).

due direttrici sembra esservi, a livello politico, una diffusa concordanza bipartisan¹⁴. 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 l'ANMI 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 contestualmente posti in essere, né prospettati, da parte del Csm efficaci strumenti di tipo proattivo.

5. Sistemi di monitoraggio e trasparenza

In altri Paesi democratici 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 sanzioni¹⁵. 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 nullo¹⁶. Il loro

¹⁴ La proposta di istituire una corte disciplinare esterna al Csm è stata avanzata dalla Commissione Bicamerale per la Riforma della Costituzione istituita nel 1997. Più di recente è stata in varie forme riproposta più volte da politici appartenenti a vari partiti, sia di maggioranza che di opposizione. Si vedano a riguardo le proposte dell'On. Angelino Alfano (ad esempio le sue dichiarazioni ad un convegno tenutosi nell'aprile scorso presso la Corte di Cassazione: <http://it.reuters.com/article/topNews/idITMIE6370OPW20100408>) e quelle dell'On. Luciano Violante in vari pubblici convegni (per le proposte dell'On. Violante vedi L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 175 e sgg.).

¹⁵ V. G. DI FEDERICO, "L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici", *cit.*, paragrafo 3.

¹⁶ 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 è stato messo a punto un sistema computerizzato di richiamo delle sentenze disciplinari. Se anche verrà reso accessibile a tutti, non sarà comunque di facile consultazione per i non addetti ai lavori.

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 annualmente intorno al 92-95% dei casi¹⁷. 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 disciplina¹⁸.

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. Il ruolo dei cittadini nel procedimento disciplinare

In vari Paesi – come Stati Uniti, Inghilterra, Nuova Zelanda – si sono 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 lamentele¹⁹. Queste iniziative e le ricorrenti verifiche fatte sulla loro efficienza hanno come scopo primario quello di promuovere e consolidare la fiducia dei cittadini nei confronti dei giudici e, con ciò la stessa legittimazione della funzione giudiziaria. È una esigenza che è emersa o sta emergendo anche in alcuni Paesi europei, come ad esempio in Francia ove una recente riforma costituzionale prevede che ai cittadini venga dato un ruolo formale nei procedimenti disciplinari²⁰. In Italia questo orientamento è del tutto assente. Non solo, l'esclusione del cittadino da qualsiasi ruolo nel procedimento disciplinare viene formalmente teorizzata e giustificata nelle stesse sentenze disciplinari del Csm²¹. 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 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

¹⁷ V. le statistiche fornite nella relazione del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione presentata all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011.

¹⁸ V. G. DI FEDERICO, "L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici", *cit.*, paragrafi 3 e 5.

¹⁹ *Ibidem*, paragrafo 5.

²⁰ V. Articolo 31 della riforma costituzionale del 2008 (*Loi constitutionnelle* 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.

²¹ Si veda a riguardo la sentenza disciplinare 13 luglio 2004, n. 67 (proc. n. 100/2002), ove tra l'altro si 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». Per una più ampia rappresentazione di quest'aspetto del procedimento disciplinare si veda D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, *cit.*, pp. 86-87.

ruolo di grande rilievo nella legittimazione della funzione del giudice. 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 sui comportamenti giudiziari 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.

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 fa²². 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 avessero trovate rilevanti, le avrebbero dovute 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 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.

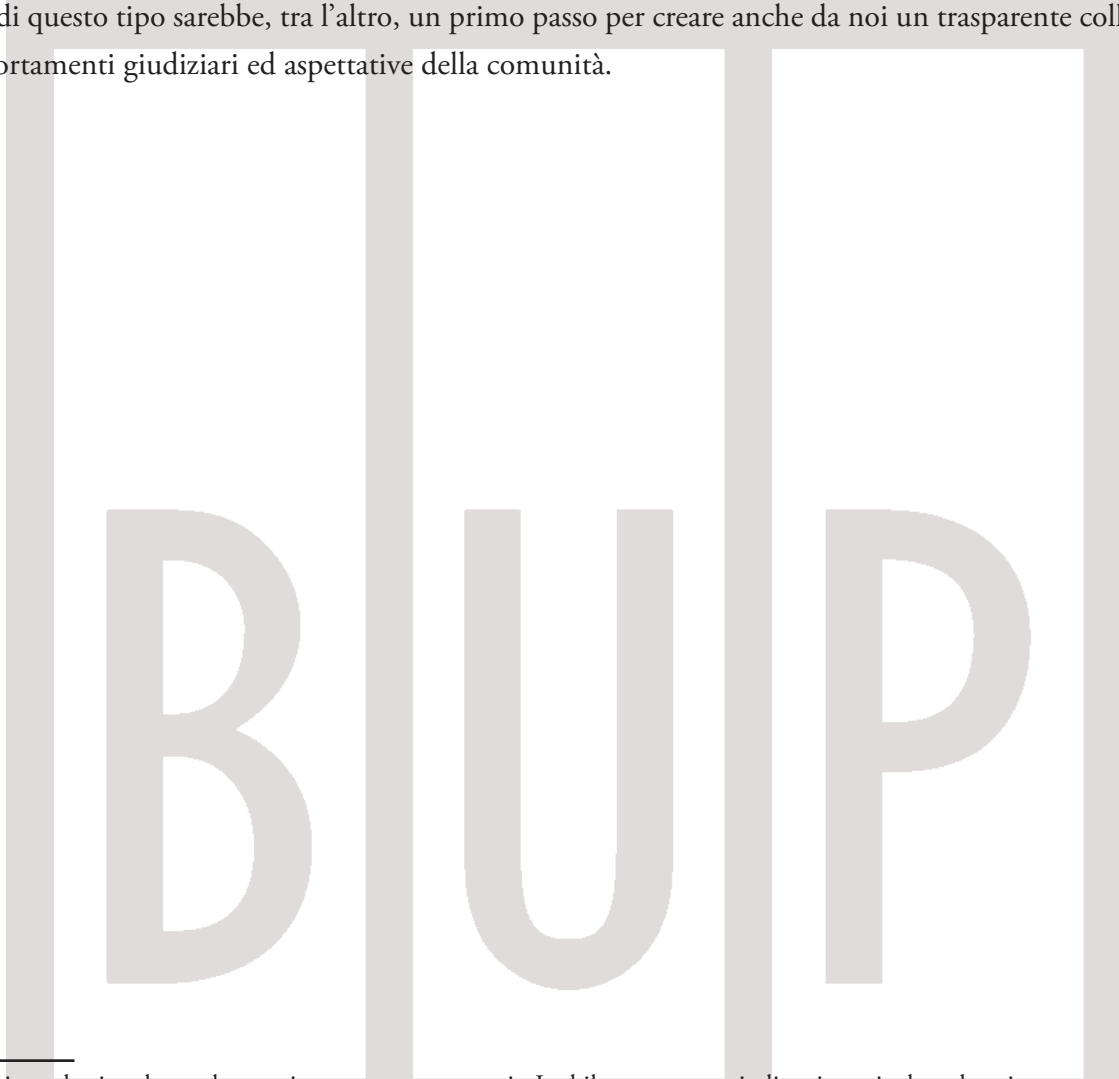
Sanzioni disciplinari

Per i numerosi Paesi che, come il nostro, reclutano i giudici tra giovani laureati che solitamente non hanno precedenti esperienze professionali, le variazioni nei tipi di sanzione previsti 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, la sanzione che richiede la presentazione di pubbliche scuse, variamente pubblicizzate, da parte del giudice che ha violato le

²² Nel 1987, dopo aver condotto una ricerca sul campo riguardante il sistema disciplinare che operava sin da allora negli Stati Uniti a livello dei singoli stati, predisposi una bozza di proposta di legge che l'On. Giuseppe Gargani volle presentare alla Camera dei Deputati nel gennaio 1988. Vedi la proposta di legge n. 2268 della X legislatura, 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".

regole di comportamento. È un tipo di sanzione che viene erogata in paesi di tradizione giuridica anglosassone, come Nuova Zelanda, Canada, Stati Uniti e Inghilterra²³.

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 formale, come quella dell’ammonimento, che a volte riguarda comportamenti giudiziari che al semplice cittadino possono anche sembrare molto gravi per i danni che hanno arrecato²⁴. 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.



²³ Si può a riguardo ricordare, ad esempio, un caso avvenuto in Inghilterra ove un giudice si era rivolto ad un imputato straniero con frasi «che potevano essere interpretate» come un pregiudizio nei confronti dei cittadini immigrati. 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.

²⁴ Numerosi sono i casi di questo tipo illustrati nel volume di D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari, cit.*, in particolare nei capitoli IV, V e VI (soprattutto in tema di ritardi 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 (sez. disc., 1° febbraio 2001, n. 13, proc. n. 2/00, sentenza confermata da Cass., sez. un., 6 febbraio 2003, n. 1731).