

Strasburgo, 6 dicembre 2024

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI GIUDICI EUROPEI (CCJE)

Parere n. 27 del CCJE (2024)

La responsabilità disciplinare dei giudici

I. Introduzione

1. In conformità con il mandato conferitogli dal Comitato dei Ministri, il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei ha preparato il presente Parere sulla responsabilità disciplinare dei giudici.
2. La responsabilità dei giudici è strettamente legata all'indipendenza giudiziaria. Se la responsabilità dei giudici non è regolamentata in modo chiaro e adeguato, l'indipendenza giudiziaria è minata. Ciò emerge in circostanze nelle quali i giudici potrebbero dover fronteggiare situazioni potenzialmente pregiudizievoli per la loro inamovibilità e/o per le prospettive di carriera in circostanze poco chiare. La responsabilità disciplinare è importante per rendere i giudici responsabili verso l'opinione pubblica per colpe riscontrate nell'esercizio delle loro funzioni. È uno strumento con il quale la società può assicurare che il potere giudiziario adempia pienamente alla propria funzione, in modo da rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nel potere giudiziario.
3. La responsabilità dei giudici è divenuta un argomento di forte preoccupazione negli ultimi anni.

Nell'adottare diverse decisioni le Corti europee hanno riscontrato che il potere esecutivo ha fatto ricorso a misure disciplinari per ridurre al silenzio o rimuovere i giudici che non avevano deciso in suo favore¹. Alla luce di tali recenti sviluppi è necessaria una riflessione sui fondamenti, sulla giustificazione e sui limiti della responsabilità disciplinare dei giudici.

II. Finalità e campo di applicazione del Parere

4. Il CCJE ha già trattato tale questione nel Parere N. 3 concernente i principi e le norme che disciplinano la condotta professionale dei giudici, in particolare l'etica, i comportamenti incompatibili e l'imparzialità. Finalità del presente Parere è di fare il punto della situazione rispetto a tutti gli sviluppi succedutisi dall'adozione del Parere N. 3 (2002), di valutare, vagliare e sviluppare standard per la responsabilità disciplinare dei giudici e di considerare il loro impatto sull'indipendenza giudiziaria. Esso fornisce una serie di principi fondamentali e raccomandazioni applicabili a tutti gli Stati membri ed è concepito in funzione di situazioni in cui possono essere messe in pericolo l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.
5. Il presente Parere esamina le seguenti questioni:
 - a. Come viene delimitata la corretta applicazione della responsabilità disciplinare dei giudici?
 - b. Qual è il corretto quadro legislativo e l'organizzazione del procedimento disciplinare nei confronti dei giudici?
 - c. Quali sono i motivi pertinenti per rilevare la responsabilità disciplinare dei giudici?
 - d. Quali sono le necessarie garanzie procedurali per i giudici nell'ambito del procedimento disciplinare?
6. Il Parere non affronta il tema della responsabilità civile o penale dei giudici, che sono di per sé temi già molto ampi.
7. Sebbene il presente Parere non affronti il tema del vetting, il CCJE non può tralasciare del tutto tale questione e non pronunciarsi. Il vetting non deve essere utilizzato come mezzo sostitutivo delle misure disciplinari. Né può essere usato per combattere la corruzione. Il CCJE riconosce, tuttavia, che il vetting può essere autorizzato come eccezionale procedura *una tantum* nella transizione da un regime autoritario a un governo democratico retto dallo Stato di diritto.
8. Il Parere è stato preparato sulla base dei precedenti Pareri del CCJE, in particolare il Parere N. 3 (2002) e N. 18 (2015), la Magna Carta dei Giudici del CCJE (2010) e i pertinenti strumenti del Consiglio d'Europa, ivi compresi la Carta Europea sullo statuto dei giudici, il Rapporto annuale 2023 del Segretario Generale del Consiglio d'Europa sullo Stato della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto in Europa, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, il Rapporto della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) sull'indipendenza del sistema giudiziario, il Rapporto di valutazione sui sistemi giudiziari europei, Ciclo di valutazione 2024 della Commissione Europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), i risultati del Quarto Ciclo di valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) con riguardo ai giudici, l'esame dell'implementazione del Piano di Azione del Consiglio d'Europa per rafforzare

¹ Si veda Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), 15.7.2021, C-791/19 – Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici), ECLI:EU:C:2021:596; CtEDU *Grzęda c. Polonia* [GC], 15.3.2022, n. 43572/18

l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario del Comitato europeo di cooperazione giuridica (CDCJ) e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani (CtEDU). Esso tiene conto, inoltre, dei Principi Fondamentali delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura, i Principi di Bangalore sulla condotta dei giudici, la Relazione della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ) sull'Indipendenza, Responsabilità e Qualità del potere giudiziario, le Raccomandazioni OSCE sull'Indipendenza e responsabilità giudiziaria (Raccomandazioni di Varsavia) e altri strumenti pertinenti.

9. Il Parere tiene conto, inoltre, delle risposte dei membri del CCJE al questionario sulla responsabilità disciplinare dei giudici e della bozza preliminare preparata dall'esperta nominata dal Consiglio d'Europa, Dott.ssa Jannika Jahn.

III. Delimitare la corretta applicazione della responsabilità disciplinare dei giudici

10. I poteri del giudice sono legati a valori di verità, giustizia, equità e libertà². Al fine di adempiere al loro ruolo costituzionale, i giudici devono esercitare le loro funzioni secondo il più alto livello di condotta professionale³. Il fatto che la società conferisca ai giudici poteri così ampi ha per corollario che devono essere previsti alcuni strumenti per rendere i giudici responsabili, e perfino per poterli rimuovere dal loro incarico in caso di inadempienze così gravi da giustificare un esito del genere⁴. Ciò accade in particolare in casi di corruzione giudiziaria, che mina in modo significativo la fiducia dell'opinione pubblica nell'imparzialità e nell'indipendenza dei giudici⁵. La responsabilità disciplinare è uno strumento per assicurare che i giudici rispettino i propri doveri. E perciò contribuisce a mantenere la fiducia pubblica nell'amministrazione della giustizia.
11. I tre poteri dello Stato sono responsabili nei confronti della società di cui sono al servizio. La responsabilità disciplinare dei giudici risponde della responsabilità del potere giudiziario. Ciò non significa, tuttavia, che il potere giudiziario sia subordinato a un altro potere dello Stato. Ciò tradirebbe la funzione costituzionale della magistratura quale potere dello Stato composto da arbitri indipendenti la cui funzione è di decidere casi in modo imparziale e secondo la legge⁶. Minerebbe anche le fondamenta stesse dello Stato basato sullo Stato di diritto che garantisce precisi diritti e libertà ai propri cittadini⁷.
12. Come criterio generale, il CCJE sottolinea che i diritti individuali dei giudici e la loro legittimazione funzionale, che serve come giustificazione e limitazione al potere dello Stato, dovrebbero stabilire limiti adeguati alla responsabilità disciplinare dei giudici. La responsabilità disciplinare non può interferire con il legittimo esercizio dei diritti individuali dei giudici come la loro libertà di espressione, sancita dall'Art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare ai sensi dell'Art. 8 della CEDU o il diritto a un equo processo ai sensi dell'Art. 6 della stessa CEDU⁸. Inoltre, i motivi di responsabilità disciplinare dei giudici devono essere intrinsecamente connessi al ruolo costituzionale del potere giudiziario. Si tratta di vigilare sul fatto che i giudici agiscano in veste di arbitri indipendenti e imparziali, nel rispetto dello Stato di diritto, e che in generale contribuiscano al buon funzionamento

² Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 18.

³ Nel proprio Parere n. 3 (2002), il CCJE ha trattato tali standard e principi di condotta professionale.

⁴ Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 33

⁵ Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 33.

⁶ Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 20.

⁷ Si veda CtEDU, *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, n. 76639/11, par. 83 e segg.; *Baka c. Ungheria*.

⁸ Si veda CtEDU, *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, n. 76639/11, par. 83 e segg.; *Baka c. Ungheria*.

dell'amministrazione della giustizia.

13. I principi fondamentali che scaturiscono da tale delimitazione del corretto utilizzo della responsabilità disciplinare sono:
- a. la responsabilità disciplinare è necessaria per preservare la fiducia nel potere giudiziario;
 - b. la responsabilità disciplinare non deve minare l'indipendenza del potere giudiziario;
 - c. la responsabilità disciplinare è importante per garantire il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia in conformità con lo Stato di diritto;
 - d. il campo di applicazione della responsabilità disciplinare deve essere definito in modo chiaro per essere conforme allo Stato di diritto;
 - e. gli organi processuali coinvolti nel procedimento disciplinare devono rispettare la separazione dei poteri e il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia;
 - f. l'esercizio legittimo dei diritti di un giudice non deve dare luogo a profili di responsabilità disciplinare;
 - g. Ogni sanzione disciplinare inflitta nei confronti di un giudice deve essere proporzionata.

IV. Quadro legislativo e organizzazione del procedimento disciplinare nei confronti dei giudici

14. Le risposte degli Stati membri del CCJE al questionario mostrano che esiste un quadro legislativo per il procedimento disciplinare nei confronti dei giudici in quasi tutti gli Stati. In alcuni Paesi, le rispettive disposizioni sono previste nella Costituzione, nella maggioranza dei Paesi, esse sono contenute in leggi statutarie con o senza decreti, ordinanze o norme supplementari. In alcuni Stati, ma non in tutti, i giudici o le associazioni di giudici hanno partecipato all'elaborazione di tali leggi.
15. L'organizzazione del procedimento disciplinare varia da un Paese all'altro. A seconda delle loro analogie e differenze, i sistemi di organizzazione disciplinare possono essere globalmente suddivisi in due categorie: il sistema dei consigli e il sistema dei tribunali. Il sistema dei consigli fa riferimento ad un sistema nel quale un consiglio di giustizia prende la decisione finale, mentre nel sistema giudiziario, è un tribunale ordinario o disciplinare che prende tale decisione. Nel sistema giudiziario, è generalmente il ministero della giustizia o un procuratore generale che avvia un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice dinanzi al tribunale disciplinare. Nel sistema dei consigli, il gruppo di persone e di istituzioni che possono avviare un procedimento dinanzi al consiglio giudiziario è molto più ampio. Esso va dal ministero della giustizia ai presidenti di corte, passando attraverso le parti del procedimento, i singoli soggetti o gli avvocati. In entrambi i sistemi, chiunque può trasmettere in maniera formale o informale all'organo competente i reclami o le informative concernenti una cattiva condotta giudiziaria.
16. In alcuni sistemi dei consigli, esiste una procedura d'appello in seno al consiglio di giustizia, in altri, l'appello è portato dinanzi ad una giurisdizione superiore, anche dinanzi alla Corte costituzionale in determinate circostanze. In numerosi Paesi, i presidenti di corte sono abilitati a prendere una decisione disciplinare in caso di ammonimento o di lieve censura. In qualche Paese, il procedimento disciplinare è trattato da una commissione parlamentare per la disciplina giudiziaria, dal presidente della Corte Suprema, rispettivamente il presidente della Corte d'Appello, o dalla commissione disciplinare di governo per gli alti funzionari. In qualche altro caso, i mediatori ed il ministro della giustizia possono dare avvio al procedimento disciplinare.

17. Nella grande maggioranza dei Paesi, esistono delle garanzie per proteggere l'indipendenza e l'imparzialità delle istituzioni implicate nel procedimento disciplinare, in particolare l'organo decisionale. In alcuni Paesi, sono previste delle garanzie per assicurare l'indipendenza di tutte le istituzioni dopo la fase di apertura, ivi compresi l'organo di inchiesta e l'organo decisionale. In altri Paesi, sono segnalati i rischi di una certa forma di politicizzazione dei procedimenti. Ciò si verifica quando i procuratori incaricati dell'inchiesta dipendono dal ministero della giustizia, quando la stessa persona avvia e decide il procedimento in quanto membro del consiglio di giustizia, o quando i membri del consiglio di giustizia sono nominati dal Parlamento. Un rischio simile esiste se i membri del consiglio di giustizia sono nominati dall'esecutivo.
18. Il CCJE sottolinea l'importanza di disporre di garanzie solide a livello costituzionale o legislativo per quanto riguarda la responsabilità disciplinare dei giudici e di attuare concretamente tali garanzie⁹. Il Consiglio sottolinea che l'indipendenza dei giudici deve essere adeguatamente protetta contro le pratiche disciplinari arbitrarie e improprie esercitate nei confronti dei giudici. Le disposizioni materiali e procedurali devono essere stabilite dalla legge. Nel processo di preparazione delle leggi disciplinari per i giudici, è essenziale che ci sia una consultazione significativa con i giudici, ivi comprese le loro associazioni¹⁰ che dovrebbero avere la possibilità di esaminare e di commentare la legislazione prevista nelle materie relative allo status dei giudici.¹¹
19. L'organo responsabile dell'avvio di un procedimento disciplinare e della sua istruttoria non dovrebbe essere lo stesso di quello che decide sulla causa disciplinare. Una volta che un membro del pubblico ha depositato un reclamo, tale soggetto non dovrebbe poter intervenire nel procedimento disciplinare che ne consegue.¹² Il CCJE raccomanda che gli Stati membri dovrebbero avere uno specifico organo d'inchiesta oppure una persona incaricata di ricevere i reclami, di raccogliere le osservazioni di un giudice e di valutare se vi siano sufficienti elementi nei confronti di un giudice per giustificare l'avvio di un tale procedimento. L'organo d'inchiesta deve essere libero da ogni influenza politica. In alcuni sistemi giuridici in cui l'amministrazione della giustizia è posta sotto l'autorità del ministero della giustizia, può esserci un rischio reale in tal senso quando i procuratori disciplinari sono nominati dal governo o da autorità legate al governo¹³ e quando sono sistematicamente subordinati al potere esecutivo incaricato dell'amministrazione della giustizia.
20. I giudici sottoposti ad un'azione disciplinare devono avere il diritto di rivolgersi ad un tribunale indipendente oppure ad un'autorità istituita per legge, ai sensi dell'articolo 6 della CEDU.¹⁴ È estremamente importante che ogni influenza del potere esecutivo o legislativo sull'organo decisionale sia esclusa in tali procedimenti disciplinari.¹⁵ Quando

⁹ Esame da parte del CDCJ dell'implementazione del Piano d'azione del Consiglio d'Europa per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, paragrafi 223-224; Si vedano anche, più in generale, il Parere n. 1 (2001) del CCJE e il Parere n. 6 (2004).

¹⁰ Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 31.

¹¹ Parere n. 23 (2020) del CCJE, Capitolo IX, Raccomandazione 7.

¹² Ciò non si applica ai sistemi di reclamo in alcuni Stati membri dove, per esempio, un cittadino può depositare un reclamo concernente il comportamento di un giudice, a condizione che nell'ambito del sistema: (1) il reclamo non possa riguardare le decisioni prese dal giudice in una causa, (2) i reclami vessatori e infondati siano effettivamente e rapidamente rigettati, e (3) i diritti del giudice siano correttamente salvaguardati. Per i reclami vessatori e infondati, si veda anche il paragrafo 32.

¹³ In alcuni Stati membri, anche il Presidente di tribunale può avere un legame con l'esecutivo.

¹⁴ Si veda CtEDU *Pajak c. Polonia*, 24.10.2023, N. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, par. 167-200, in particolare 194-195; CtEDU *Baka c. Ungheria* [GC], N. 20261/12, 23.6.2016, par. 100-106; si veda *Vilho Eskelinen e Altri c. Finlandia*, 19.4.2007, N. 63235/00, par. 62; Si veda la Raccomandazione CM/Rec(2010) 12, par. 69.

¹⁵ Si veda CtEDU *Reczkowicz c. Polonia*, 22.7.2021, N. 43447/19; CtEDU *Tuleya c. Polonia*, 6.7.2023, N.

l'organo disciplinare che decide non è un organo giurisdizionale, i suoi membri devono soddisfare le esigenze generali di indipendenza e di imparzialità. I rispettivi criteri comprendono una nomina appropriata, una durata determinata del mandato, l'inevitabilità, la garanzia contro l'ingerenza, l'immagine di indipendenza e la possibilità di riconsiderazione in caso di parzialità, e una rappresentanza sostanziale di giudici in tale organo.¹⁶ Laddove esistono, i consigli di giustizia sono quelli meglio collocati a tale riguardo.¹⁷

21. Con riferimento alla procedura di nomina, il CCJE conferma la sua posizione secondo la quale i membri degli organi disciplinari che non sono delle giurisdizioni dovrebbero essere nominati da un'autorità indipendente composta principalmente da giudici che sono stati nominati da altri giudici.¹⁸
22. Con riferimento alla composizione dell'organo decisionale, il CCJE raccomanda che un/a ministro/a della giustizia e/o altri membri dell'esecutivo non debbano essere membri del consiglio di giustizia, quando esso agisce in quanto organo disciplinare, in particolare se tali soggetti sono anche titolari ad intraprendere delle azioni nei confronti di un giudice.¹⁹ Ciò comporterebbe un problema non solo per l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, ma anche per il principio costituzionale della separazione dei poteri. I membri dell'organo disciplinare devono essere esclusi dall'inchiesta preliminare in un procedimento disciplinare, poiché un tale sdoppiamento di funzioni potrebbe sollevare un dubbio obiettivo sull'imparzialità di tali membri.²⁰ I rappresentanti del pubblico ministero, cioè il procuratore generale e le persone delegate dal pubblico ministero, che sono responsabili della fase istruttoria del procedimento disciplinare, non devono essere inclusi nella composizione dell'organo di disciplina dei giudici. Ciò equivarrebbe a confondere la funzione di inchiesta e di accusa, da una parte, e la funzione giudiziaria, dall'altra.²¹
23. Deve esistere un organo d'appello/tribunale avente piena competenza²² per esaminare i ricorsi, ossia che possa esaminare sia il procedimento che il merito della decisione e che deve essere indipendente e imparziale. L'organo di appello deve avere la competenza di annullare le decisioni disciplinari e di adottare ogni misura riparatoria appropriata. Non basta che un organo d'appello dichiari illegittima la decisione precedente.²³ È essenziale che l'organo d'appello escluda i membri che erano allo stesso modo membri dell'organo che ha intrapreso il procedimento disciplinare iniziale.²⁴
24. Negli Stati membri in cui sono presenti dei membri non togati, la maggioranza dei membri dovrebbe appartenere al potere giudiziario.

21181/19, 51751/20, par. 340; CtEDU *Miroslava Todorova c. Bulgaria*, 19.10.2021, N. 40072/13. Si veda il Rapporto *ad hoc* del GRECO sulla Polonia (norma 34), par. 59 (IV); il Quarto Ciclo di Valutazione del GRECO: prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, Rapporto provvisorio di conformità concernente la Polonia 2021, par. 73.

¹⁶ Si veda CtEDU, *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, N. 76639/11, par. 60-65.

¹⁷ Rapporto della Commissione di Venezia sull'indipendenza del sistema giudiziario, 12-13 marzo 2010, par. 43.

¹⁸ Si veda il Parere n. 3 (2002) del CCJE, par. 77; si veda CtEDU, *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, N. 76639/11, par. 68-72; CtEDU, *Volkov c. Ucraina*, 9.1.2013, N. 21722/11, par. 112.

¹⁹ Si veda *Pajak c. Polonia*, 24.10.2023, N. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

²⁰ Si veda CtEDU *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, N. 76639/11, par. 68-72; CtEDU *Volkov c. Ucraina*, 9.1.2013, N. 21722/11, par. 115. Commissione di Venezia CDL-AD(2015)042, par. 73.

²¹ CtEDU *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, N. 76639/11, par. 68-72; CtEDU *Volkov c. Ucraina*, 9.1.2013, N. 21722/11, par. 114.

²² Il Parere qui si riferisce al giudizio della CtEDU in *Ramos Nunes de Carvalho e sá c. Portogallo* [GC], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, par. 176 e seguenti.

²³ CtEDU *Denisov c. Ucraina* [GC], 25.9.2018, N. 76639/11, par. 74; CtEDU *Volkov c. Ucraina*, 9.1.2013, N. 21722/11, par. 124-129.

²⁴ CtEDU *Kozan c. Turchia*, 1.3.2022, n. 16695/19, par. 79

V. Motivi di responsabilità disciplinare

25. Nella maggior parte degli Stati membri del CCJE, i motivi di responsabilità disciplinare sono previsti dalla legge e riguardano gli illeciti commessi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e al di fuori dell'esercizio delle funzioni. Il contenuto e la forma potrebbero variare. A causa della diversità culturale, che influisce sulle aspettative del pubblico in merito al comportamento dei giudici, i motivi di responsabilità disciplinare variano, soprattutto in relazione al comportamento privato dei giudici. Se in un Paese i giudici possono esprimere opinioni politicamente controverse sui social media, in un altro Paese non possono farlo. In alcuni Paesi, i motivi di responsabilità giudiziaria sono tipizzati in un elenco dettagliato e rigoroso, mentre in altri Paesi sono contenuti in formulazioni più ampie.
26. I giudici hanno diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 10 della CEDU, come ulteriormente specificato nel Parere n. 25 (2022). Il legittimo esercizio da parte dei giudici dei propri diritti ai sensi dell'articolo 10 della CEDU non deve dar luogo a responsabilità disciplinare.²⁵ Il diritto alla libertà di espressione comprende il diritto dei giudici di parlare pubblicamente dei procedimenti disciplinari a proprio carico o nei confronti dei colleghi. I motivi di responsabilità disciplinare non devono pregiudicare il diritto del giudice alla vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 8 della CEDU.
27. In ogni Stato membro, la legge dovrebbe definire espressamente²⁶ e, per quanto possibile, in termini specifici²⁷, i motivi per i quali si può avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice. Deve essere esclusa la possibilità di prevedere motivi ad hoc che si applichino retroattivamente. Le disposizioni vaghe (come la "violazione del giuramento" o il "comportamento non etico") si prestano ad un'interpretazione troppo ampia e ad un utilizzo improprio, che possono essere dannosi per l'indipendenza dei giudici.²⁸ La pubblicazione periodica delle decisioni disciplinari può contribuire a chiarire ulteriormente le disposizioni legislative²⁹.
28. La decisione di un giudice, compresa l'interpretazione del diritto, la valutazione dei singoli fatti o la ponderazione delle prove e/o il discostarsi dalla giurisprudenza consolidata, non deve dar luogo a responsabilità disciplinare, salvo nei casi di dolo, inadempienza intenzionale o colpa grave.³⁰ Allo stesso modo, la domanda di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) o la richiesta di un parere consultivo alla Corte EDU non devono mai dar luogo a responsabilità del giudice. Qualsiasi atto che pregiudichi la possibilità di ricorrere all'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) rappresenta un grave attacco allo Stato di diritto. I motivi di responsabilità disciplinare dei giudici devono riferirsi a comportamenti giudiziari che contraddicono uno dei valori fondamentali sanciti dalla Convenzione: indipendenza, imparzialità, correttezza, integrità, equità, non-discriminazione, competenza e diligenza.³¹ Il CCJE mette in guardia dal giustificare i motivi di responsabilità disciplinare dei giudici facendo riferimento alla reputazione del potere giudiziario, tranne quando si

²⁵ Parere n. 25 (2022) del CCJE, par. 35 e raccomandazioni.

²⁶ Commissione di Venezia CDL-AD(2016)009, par. 34.

²⁷ Parere n. 3 (2002) del CCJE, par. 77.

²⁸ Commissione di Venezia CDL-AD(2016)013, par. 24-27; CDL-AD(2018)032, par. 78.

²⁹ Commissione di Venezia CDL-AD(2016)013, par. 27.

³⁰ Raccomandazione CM/Rec(2010)12, par. 66; Parere n. 3 (2002) del CCJE, par. 60. Problemi di salute o altre circostanze particolari dovrebbero essere presi in considerazione nel momento in cui vengono determinati il dolo, l'inadempienza intenzionale e la colpa grave.

³¹ Principi di Condotta giudiziaria di Bangalore (2002); Parere n. 21 (2018) del CCJE. Si noti che un eventuale arretrato sistematico di cause non deve essere interpretato come una grave negligenza da parte del giudice.

intende fare riferimento all'autorità e alla fiducia dell'opinione pubblica nel potere giudiziario.

29. Il CCJE sottolinea l'importanza di un criterio soglia per distinguere le colpe che potenzialmente giustificano l'imposizione di sanzioni disciplinari da altre forme di inadempienza.
30. Le norme etiche dovrebbero essere chiaramente distinte dalle colpe che giustificano le sanzioni disciplinari. Lo scopo di un codice etico è diverso da quello di una procedura disciplinare. Un codice etico non dovrebbe essere utilizzato come strumento disciplinare nei confronti dei giudici. Laddove gli standard etici e le regole di condotta professionale convergono rispetto alla condotta extragiudiziale che potrebbe compromettere la fiducia del pubblico nel potere giudiziario, il criterio soglia aiuta a distinguere tra il comportamento non etico e quello che dovrebbe essere soggetto a responsabilità disciplinare.

VI. Garanzie procedurali nel procedimento disciplinare nei confronti dei giudici

31. La procedura può essere suddivisa schematicamente in quattro fasi: la fase di informazione/reclamo, la fase di indagine, la fase di rapporto/istruttoria e la fase decisoria. Nella maggior parte dei Paesi, i giudici vengono informati nel corso della prima o seconda fase del procedimento. Solo alcuni Paesi dispongono di un meccanismo formalizzato di gestione dei reclami. Il resto del procedimento è formalmente regolamentato nella maggior parte degli Stati membri. In considerazione della diversa organizzazione del processo, differenti organi sono coinvolti nelle quattro fasi del procedimento. In alcuni Paesi, una commissione d'inchiesta convocata dal consiglio di giustizia conduce la fase investigativa che si conclude con una relazione che costituisce la base per la decisione in merito al reclamo disciplinare da parte del consiglio di giustizia. In altri Paesi le indagini condotte dall'ufficio del pubblico ministero si concludono con un'incolpazione specifica, giudicata da un tribunale. Mentre in alcuni Paesi il procedimento disciplinare segue le norme del processo civile, in altri segue le norme del processo penale o amministrativo. Solo in alcuni Paesi i casi disciplinari vengono decisi dopo un'udienza pubblica. In molti paesi in cui le decisioni finali sono pubbliche, queste sono rese anonime
32. È essenziale evitare qualsiasi abuso del procedimento disciplinare. Di conseguenza, l'avvio di un procedimento disciplinare deve basarsi su validi motivi giuridici. I motivi devono soddisfare i criteri di legalità, ossia devono essere definiti in modo chiaro, preciso e prevedibile nella loro applicazione, in modo da consentire a un giudice di prevedere in misura ragionevole le conseguenze disciplinari che una determinata azione può comportare.³² I reclami vessatori o quelli che si riferiscono esclusivamente alla decisione o alla condotta di un giudice nel corso di un procedimento dinanzi a lui (ad esempio, errore nel giudizio, di procedura, di diritto sostanziale) dovrebbero essere respinti come inammissibili ed essere archiviati tempestivamente. Gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli del fatto che consentire i reclami come mezzo per avviare un procedimento disciplinare potrebbe portare a un arretrato di reclami con effetti negativi sulla risoluzione tempestiva degli stessi.³³ In questi casi, il CCJE consiglia agli Stati membri di prevedere un sistema di filtraggio per la trattazione dei reclami.
33. Il CCJE raccomanda chiari limiti temporali per quanto concerne il procedimento disciplinare. Per quanto riguarda la funzione giudiziaria, questa certezza giuridica rafforza

³² CtEDU *Khlaifia e Altri v. Italia* [GC], 15.12.2016, 16483/12, par. 92; *J.N. c. Regno Unito*, 19.5.2016, 37289/12, par. 77; *Del Río Prada c. Spagna* [GC], 21.10.2013, 42750/09, par. 125; *Medvedyev e Altri c. France* [GC], 29.3.2010, 3394/03, par. 80.

³³ Si veda la Relazione del Gruppo di lavoro 2014-2015 della Rete ENCJ *Standard giudiziari minimi V: procedimento disciplinare e responsabilità dei giudici*, pag. 25.

l'indipendenza del giudice.

34. Il CCJE sottolinea che tutte le garanzie procedurali generali sancite dall'articolo 6 della CEDU si applicano al procedimento disciplinare nei confronti dei giudici.³⁴ Gli Stati membri devono prescrivere per legge norme procedurali chiare che si applichino al procedimento disciplinare nei confronti dei giudici.
35. Il CCJE sottolinea che i giudici devono avere l'opportunità di partecipare effettivamente al procedimento disciplinare nei loro confronti. I giudici hanno il diritto di essere informati e ascoltati e di difendersi. Il CCJE invita gli Stati membri a garantire la parità delle armi nei procedimenti in contraddittorio. A tal fine, un giudice deve poter essere rappresentato da un avvocato. Se nel corso dell'udienza sono ammesse prove testimoniali, i testimoni di entrambe le parti devono essere considerati alla pari.³⁵ Inoltre, un giudice può essere ritenuto responsabile di un illecito disciplinare solo se tale condotta viene provata.
36. La pubblicità del procedimento dinanzi agli organi giudiziari tutela i litiganti dall'amministrazione della giustizia in segreto, senza alcun controllo pubblico.³⁶ Pertanto, il CCJE sottolinea che, mentre le indagini dovrebbero essere riservate, l'udienza dovrebbe essere pubblica, a meno che non vi siano motivi prescritti dall'art. 6 della CEDU per un'udienza a porte chiuse.³⁷ Le decisioni disciplinari devono essere motivate in modo appropriato, ossia devono affrontare tutti gli aspetti rilevanti presentati dall'organo inquirente e dal giudice.³⁸ Devono essere annunciate e divulgate pubblicamente. Quando vengono pubblicati, i nomi possono rimanere anonimi. Le decisioni devono essere integrate da statistiche sui provvedimenti disciplinari.³⁹ La pubblicità dei procedimenti e delle decisioni è importante per la trasparenza dei procedimenti disciplinari e per rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella buona amministrazione della giustizia.
37. Gli Stati membri devono svolgere il procedimento entro un termine ragionevole. Ciò significa che la giustizia deve essere amministrata senza ritardi che potrebbero comprometterne l'efficacia e la credibilità.⁴⁰ Il termine ragionevole dipende dalla complessità del caso e da tutte le circostanze pertinenti, nonché dall'importanza della questione per il ricorrente.⁴¹ Il procedimento disciplinare avviato nei confronti di un giudice deve concludersi tempestivamente. In caso di eccessivo ritardo, il giudice deve avere a disposizione la possibilità di richiedere l'archiviazione del procedimento.
38. Il CCJE ribadisce la propria posizione secondo cui i giudici dovrebbero avere il diritto di impugnare le decisioni e le sanzioni disciplinari.⁴²

VII. Sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici

³⁴ Si veda CtEDU, *Baka c. Ungheria* [GC], 23.6.2016, N. 20261/12, par. 100-106; Si veda *Vilho Eskelinen e altri*, sopra citata, § 62.

³⁵ CtEDU, *Ankerl c. Svizzera*, 23.10.1996, N. 17748/91, par. 38; si veda per contro *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi*, 27.10.1993, N. 14448/88, par. 35.

³⁶ CtEDU, *Fazliyski c. Bulgaria*, 1.6.2010, N. 40908/05, par. 69.

³⁷ CtEDU, *Ramos Nunes de Carvalho e sá c. Portogallo* [GC], 6.11.2018, N. 55391/13 57728/13 74041/13, par. 208.

³⁸ Si veda *Simić c. Bosnia-Erzegovina* (dec.), 15.11.2016, N. 75255/10, par. 35-36.

³⁹ Si veda il Parere n. 3 (2002) del CCJE, par. 15, 23.

⁴⁰ CtEDU, *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], 29.3.2006, N. 36813/97, par. 224.

⁴¹ CtEDU, *Comingersoll S.A. c. Portogallo* [GC], 6.4.2000, N. 35382/97; CtEDU *Frydlender c. Francia* [GC], 27.6.2000, N. 30979/96, par. 43; CtEDU *Sürmeli c. Germania*, 8.6.2006, N. 75529/01, par. 128.

⁴² Raccomandazione CM/Rec(2010)12, par. 69; cf. Quarto Ciclo di Valutazione del GRECO: prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri: conclusioni e orientamenti (2017), pag. 18.

39. Nella maggior parte degli Stati esiste un elenco esaustivo di potenziali sanzioni disciplinari per i giudici. Tuttavia, sussiste un certo margine interpretativo per l'applicazione delle sanzioni caso per caso. In tutti gli Stati, il principio di proporzionalità si applica nel determinare la sanzione adeguata. Le sanzioni possono includere un ammonimento, una censura, una perdita di anzianità, un trasferimento d'ufficio, una sospensione dalle funzioni, un pensionamento anticipato (obbligatorio) e una rimozione.
40. Il CCJE ribadisce che le sanzioni disciplinari dovrebbero essere chiaramente definite dalla legge, facilmente accessibili e tipizzate in un elenco esaustivo.⁴³ Il principio di proporzionalità deve guidare la decisione.⁴⁴ Tale principio necessita di un esercizio di bilanciamento tra la gravità del reato e le sue conseguenze, da un lato, e la natura e l'importanza della sanzione, dall'altro.⁴⁵ La rimozione di un giudice dovrebbe essere ordinata soltanto in ultima istanza, in casi eccezionalmente gravi.⁴⁶ Un trasferimento e/o un ricollocamento (anche temporaneo) di un giudice, o un demansionamento possono essere giustificati solo in casi di colpa grave.⁴⁷ Il CCJE si oppone alla riduzione dello stipendio quale sanzione disciplinare perché i giudici devono essere retribuiti equamente per lo stesso lavoro.
41. È necessario tenere in considerazione tutti i fattori attenuanti e aggravanti del singolo caso al fine di determinare chiaramente la responsabilità del giudice alla luce delle specifiche circostanze nelle quali è stato commesso l'illecito disciplinare.
42. In tutti i casi, è necessario tenere in considerazione il potenziale "effetto paralizzante" che una certa sanzione può avere sul singolo giudice e sugli altri giudici quando si valuta la sanzione adeguata.⁴⁸
43. Il CCJE sottolinea che alcune misure che hanno oppure possono avere lo stesso effetto delle sanzioni disciplinari dovrebbero essere gestite come tali, applicando tutti i diritti legali e tutte le garanzie procedurali.⁴⁹ Lo stesso vale per qualsiasi misura, indipendentemente dalla sua forma, che abbia lo scopo di sanzionare un giudice.

⁴³ Parere n. 3 (2002) del CCJE, par. 77; per quanto concerne l'applicazione del principio di proporzionalità, si veda la Raccomandazione CM/Rec(2010)12, par. 69; Commissione di Venezia CDL-AD(2014)039, par. 72.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Commissione di Venezia CDL-AD(2014)039, par. 72.

⁴⁶ Si veda Commissione di Venezia CDL-AD(2015)042, par. 113; Quarto Ciclo di Valutazione del GRECO: prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri: conclusioni e orientamenti (2017), pag. 18.

⁴⁷ Si veda CEPEJ, Rapporto di valutazione sui sistemi giudiziari europei, Ciclo di Valutazione 2022 (dati 2020), pag. 50. L'inamovibilità di un giudice non significa che un giudice non possa essere assegnato ad una diversa funzione. L'inamovibilità è un elemento chiave per sostenere l'indipendenza del potere giudiziario, CtEDU, *Baka c. Ungheria* [GC], 23.6.2016, N. 20261/12, par. 172; Parere n. 1 (2001) del CCJE, par. 57-59.

⁴⁸ Si vedano CtEDU, *Baka c. Ungheria* [GC], 23.6.2016, N. 20261/12, par. 173; *Żurek c. Polonia*, 16.6.2022, N. 39650/18, par. 227; *Kozan c. Turchia*, 1.3.2022, N. 16695/19, par. 68; *Sarisu Pehlivan c. Turchia*, 6.6.2023, N. 63029/19, par. 48.

⁴⁹ Questo è il caso, per esempio, quando l'età pensionabile dei giudici viene abbassata e il Ministero della Giustizia oppure un organo sotto il suo controllo politico è autorizzato a decidere se il mandato di un giudice, per il quale un'età pensionabile più elevata era stata fissata all'origine, è "posticipato" in virtù della nuova legge fino alla fine del mandato iniziale. Si vedano in proposito CtEDU, *Paják c. Polonia*, 24.10.2023, N. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, par. 167-200

VIII. Raccomandazioni

1. I giudici devono svolgere le loro funzioni secondo i più elevati standard di condotta professionale al fine di adempiere al loro ruolo costituzionale. La responsabilità disciplinare è un mezzo per garantire che i giudici rispettino i loro standard di condotta professionale.
2. La responsabilità disciplinare non deve compromettere l'indipendenza del potere giudiziario.
3. La responsabilità disciplinare dei giudici è importante per garantire una buona amministrazione della giustizia nel rispetto dello Stato di diritto ed è necessaria per preservare la fiducia nel potere giudiziario.
4. Gli Stati membri devono disporre di solide garanzie a livello costituzionale o legislativo per quanto riguarda la responsabilità disciplinare dei giudici e attuare concretamente tali garanzie.
5. Gli organi processuali coinvolti nel procedimento disciplinare devono rispettare la separazione dei poteri e la buona amministrazione della giustizia. I giudici e le loro associazioni devono essere consultati sulla normativa e la regolamentazione in materia disciplinare.
6. L'organo responsabile dell'avvio dell'azione disciplinare e dell'indagine non deve essere lo stesso che decide il caso disciplinare. Gli Stati membri dovrebbero avere uno specifico organo d'inchiesta oppure una persona incaricata di ricevere i reclami, di raccogliere le osservazioni di un giudice e di valutare se vi siano sufficienti elementi nei confronti di un giudice per giustificare l'avvio di un tale procedimento.
7. I giudici sottoposti ad un'azione disciplinare devono avere il diritto di rivolgersi ad un tribunale indipendente oppure ad un'autorità istituita per legge, ai sensi dell'articolo 6 della CEDU.
8. Deve esserci un organo/tribunale d'appello indipendente ed imparziale che abbia giurisdizione per annullare le decisioni disciplinari e adottare ulteriori misure per porre rimedio agli effetti negativi di tali decisioni, come l'immediato reintegro.
9. L'ambito di applicazione della responsabilità disciplinare deve essere chiaramente definito per essere conforme allo Stato di diritto. La legge dovrebbe definire espressamente e, per quanto possibile, in termini specifici, i motivi per cui un procedimento disciplinare possa essere avviato nei confronti di un giudice.
10. L'esercizio legittimo dei diritti legali di un giudice non deve dar luogo a responsabilità disciplinare.
11. I motivi della responsabilità disciplinare dei giudici devono essere intrinsecamente collegati al ruolo costituzionale del potere giudiziario. È necessario garantire che i giudici agiscano come arbitri indipendenti ed imparziali, rispettando lo Stato di diritto, e che contribuiscano in generale al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia.
12. La decisione di un giudice, ivi compresa l'interpretazione della legge, la valutazione dei fatti o la ponderazione delle prove, non deve dar luogo a responsabilità disciplinare, salvo nei casi di dolo intenzionale, dolo o colpa grave. La domanda di rinvio pregiudiziale ai

sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e la richiesta di un parere consultivo alla Corte EDU non deve mai dar luogo a responsabilità del giudice.

13. Dovrebbe essere stabilito un criterio soglia per distinguere le colpe che potenzialmente giustificano l'imposizione di sanzioni disciplinari da altre forme di inadempienza.
14. Le norme etiche dovrebbero essere chiaramente distinte dalle colpe che giustificano le sanzioni disciplinari.
15. Gli Stati membri devono prescrivere delle chiare norme procedurali nella legge che si applica al procedimento disciplinare nei confronti dei giudici. Un sistema di filtraggio deve essere previsto per la trattazione dei reclami, assicurando che i reclami vessatori o infondati siano archiviati rapidamente.
16. In caso di ritardo eccessivo, i giudici devono disporre di procedure che permettano loro di presentare un'istanza di archiviazione del procedimento.
17. I giudici devono avere la possibilità di partecipare efficacemente al procedimento disciplinare avviato nei loro confronti e di essere rappresentati da un avvocato.
18. Devono avere il diritto di ricorrere contro le decisioni e le sanzioni disciplinari.
19. Le sanzioni disciplinari devono essere chiaramente definite dalla legge, facilmente accessibili e tipizzate in un elenco esaustivo.
20. Qualsiasi sanzione disciplinare imposta ad un giudice deve essere proporzionata.
21. La rimozione di un giudice dovrebbe essere disposta solo in ultima istanza, in casi eccezionalmente gravi.
22. In tutti i casi, è necessario tenere in considerazione il potenziale "effetto paralizzante" che una certa sanzione può avere sul singolo giudice e sugli altri giudici quando si valuta la sanzione adeguata.
23. Il vetting non deve essere utilizzato in sostituzione alle misure disciplinari. Né dovrebbe essere utilizzato nel combattere la corruzione.

Traduzione condotta sugli originali in lingua inglese e francese per conto del Consiglio superiore della magistratura italiano da: Dott. David Lucio SIMONE, Sig.ra Lucilla LANDOLFO, Dott.ssa Concetta MASSANISSO, Dott.ssa Simona SANTARELLI, Personale tecnico linguistico del CSM italiano.