

Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia

a cura di

Francesca Biondi e Francesco Dal Canto



Giappichelli

Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia



Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia

a cura di

Francesca Biondi e Francesco Dal Canto



Giappichelli

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1686-1

ISBN/EAN 979-12-211-8279-8 (ebook)

Il volume è finanziato dall'Unione Europea - Next generation UE - Progetto Reform perspectives of the judiciary: impact on the efficiency of the judicial system (CUP G53D23002220006).



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Francesca Biondi, Francesco Dal Canto
(a cura di)

Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia

**(n.d.r. Questa pagina è stata creata ai fini dell'accessibilità
per il formato digitale.**

**È fuori numerazione e, nel formato cartaceo, sarà sostituita in
fase di stampa dal Sestino iniziale)**

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Gli Autori</i>	XIII
<i>Introduzione</i>	XV

Parte Prima

Reclutamento, formazione e valutazione dei magistrati

Reclutamento e formazione iniziale dei magistrati: tra conoscenze giuridiche e nuove competenze di Barbara Randazzo e Federico Barbagallo

1. Premessa. Accesso alla magistratura e mutamento del ruolo del magistrato	3
2. Il dibattito in Assemblea costituente sull'art. 106 Cost.	9
2.1. La connessione tra scelta della nomina per concorso e modello della c.d. magistratura burocratica nella relazione di Calamandrei	11
2.2. I necessari "congegni" correttivi della nomina per concorso nell'intervento di Leone	13
3. L'attuazione legislativa e la resistenza rispetto all'introduzione dei "congegni" correttivi	14
3.1. La perduranza del modello di accesso alla magistratura antecedente all'entrata in vigore della Costituzione	15
3.2. I primi congegni correttivi: le scuole di specializzazione per le professioni legali e il reclutamento laterale	17
3.3. La disciplina del reclutamento e della formazione iniziale recate dai d.lgs. n. 26 e n. 160 del 2006: il concorso di secondo grado e la formazione presso la Scuola Superiore della Magistratura	18

	<i>pag.</i>
4. Il contesto della riforma ordinamentale del 2022: una nuova declinazione dei principi costituzionali sul concorso?	23
4.1. I lavori della Commissione Sirena	23
4.2. Il PNRR e la decisiva rilevanza del fattore tempo	26
5. La legge n. 71 del 2022 e le relative attuazioni: l'efficienza "quantitativa" e il suo impatto negativo sulla valorizzazione delle competenze	28
5.1. Il d.l. n. 144 del 2022 e il d.lgs. n. 44 del 2024: la reintroduzione del concorso di primo livello e i limitati interventi sull'oggetto delle prove concorsuali	30
5.2. <i>Segue</i> : la contestata introduzione delle valutazioni psico-attitudinali	31
5.3. I corsi di preparazione al concorso affidati alla SSM	33
6. Considerazioni conclusive e prospettive	35

La copertura delle posizioni direttive e semi-direttive: alla ricerca di una dirigenza giudiziaria "al servizio del servizio giustizia"

di Stefania Leone

1. Dal criterio dell'"anzianità senza macchia" a quello della "selezione per meriti e attitudini": le ragioni e i rischi di un cambio di paradigma (pur necessario)	41
2. L'identikit del buon dirigente	46
3. La riforma del 2022-2024: uno sguardo d'insieme	49
4. Il CSM vede eccessivamente contratta la propria discrezionalità? Una riflessione anche alla luce del nuovo Testo unico sulla Dirigenza giudiziaria	52
5. Su alcuni profili specifici	58
5.1. I criteri di valutazione	58
5.2. L'ordine di trattazione delle pratiche, il limite massimo di domande pendenti e la concentrazione dei tempi di decisione della V Commissione	61
5.3. L'ampliamento delle fonti di conoscenza	64
5.4. Le valutazioni di fine quadriennio e il nodo (irrisolto?) della temporaneità della funzione dirigenziale	65
6. In attesa di poter fare bilanci, solo un auspicio	69

*Giudice amministrativo dell'ottemperanza e
Consiglio superiore della magistratura
di Luca Bertonazzi*

1. Introduzione	73
2. La compiuta fisionomia del regime processuale speciale all'esito dell'interpretazione logico-sistematica	76
3. Incostituzionalità parziale e inopportunità residuale	78
4. Irriducibilità del diritto vivente al dato positivo: la fuga del primo dall'incostituzionalità e dall'inopportunità del secondo	83
5. Le sentenze fondative del diritto vivente	85
6. Conclusioni	90

*Le valutazioni di professionalità dei magistrati:
all'incrocio tra rendimento, efficienza e indipendenza
di Giovanni Zampetti*

1. Premessa. Un quadro d'insieme in materia di valutazioni di professionalità dei magistrati: tra rendimento, efficienza e indipendenza	93
2. Struttura e funzione delle valutazioni di professionalità nel sistema vigente al momento della riforma recente	95
3. Il mantenimento e il rafforzamento dell'impianto e le novità introdotte dalla legge n. 71 del 2022 e dal d.lgs. n. 44 del 2024	98
4. Aspetti sostanziali tra normativa primaria e nuova Circolare P. 21578 del 2024 del CSM: l'incentivo al merito tra oggettività e rigore	99
4.1. I parametri valutativi sul piano quantitativo e qualitativo: la laboriosità e l'elemento delle «gravi anomalie» in relazione all'esito degli affari trattati	100
4.2. I parametri valutativi orientati al futuro: le «capacità di organizzare il proprio lavoro» quale fattore di condizionamento indiretto ai fini del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi	102
5. Aspetti procedurali della riforma e rinnovate modalità operative tra semplificazione, trasparenza e oggettività	104
5.1. Il ruolo dei membri laici nei Consigli giudiziari	105
5.1.1. La facoltà di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni, previo accesso alla documentazione necessaria	107
5.1.2. Il diritto di voto della «componente» degli avvocati: aspetti problematici	109
6. Considerazioni conclusive, tra valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo del CSM	112

Il sistema disciplinare come strumento per assicurare efficienza?
di Chiara Spaccapelo

1. L'efficienza della giustizia e la ragionevole durata dei processi nelle ultime riforme fra PNRR e realtà	115
2. La responsabilità disciplinare dei magistrati: funzione e ragion d'essere	121
3. La giurisprudenza disciplinare in materia di ritardi e (dis)organizzazione degli uffici	125
4. I nuovi illeciti disciplinari collegati alle misure organizzative: a) l'art. 2, comma 1, lett. q-bis): la condotta del magistrato che non collabora nell'attuazione delle misure volte a recuperare i ritardi e a ridurre le pendenze dell'ufficio, o reiteri le condotte che le hanno imposte	133
5. <i>Segue</i> : b) l'art. 2, comma 1, lett. ee-bis), ee-ter): gli illeciti propri dei magistrati con funzioni direttive e semidirettive per difetti organizzativi, omessi controlli e comunicazioni	135
6. L'illecito disciplinare come rivelatore di carenze di direzione dell'ufficio e ruolo di "delatore" del capo dell'ufficio: benefici (pochi) e rischi (molti)	139
7. Conclusioni	141

*L'efficienza come categoria della responsabilità
disciplinare del giudice nel diritto comparato*
di Silvio Roberto Vinceti

1. Introduzione	147
2. Ordinamenti di <i>common law</i>	153
3. Ordinamenti di <i>civil law</i>	157
4. Gli standard internazionali	162
5. Discussione e interpretazione dei risultati	165
6. Conclusione	176

Parte Seconda
L'organizzazione degli uffici di procura

*Il ruolo del capo degli uffici di procura:
la discrezionalità organizzativa del procuratore
della Repubblica nel quadro costituzionale e nella prassi*
di Francesco Dal Canto e Nicola D'Anza

1. Premessa	181
-------------	-----

pag.

2. I presupposti: a) il ruolo “multiforme” dei Dirigenti degli uffici giudiziari	182
3. <i>Segue</i> : b) l’incerto statuto costituzionale del pubblico ministero	186
4. L’organizzazione piramidale delle procure alle origini dell’ordinamento giudiziario italiano	189
5. L’avvento della gerarchia “attenuata” e di quella “debole” a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta	190
6. L’organizzazione delle procure e il ruolo del procuratore nella legge Castelli del 2005 ...	192
7. ... e nella legge Mastella del 2006, con i successivi interventi del CSM	194
8. La riforma Cartabia e la “tabellarizzazione” degli uffici requirenti	197
9. L’attuazione della nuova disciplina legislativa da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. La circolare sull’organizzazione degli uffici di procura del 3 luglio 2024 e le successive modifiche	200
10. L’impatto della riforma Cartabia e delle circolari attuative sull’organizzazione degli uffici requirenti, con particolare riguardo al rapporto gerarchico tra procuratore della Repubblica e sostituti	205
11. Alcune riflessioni a mo’ di conclusione. Le criticità della riforma come conseguenza delle contraddizioni insite nello statuto costituzionale del pubblico ministero	211

Il ruolo del pubblico ministero alla luce della positivizzazione dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale e delle possibili trasformazioni derivanti dalla revisione costituzionale in atto
di Giuseppe Campanelli e Saulle Panizza

1. La problematica definizione del ruolo del pubblico ministero nel sistema	213
2. Il principio di obbligatorietà dell’azione penale e il tentativo di revisione costituzionale in atto sulla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti	215
3. La legislazione ordinaria e la progressiva affermazione della tematica dei c.d. criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale	218
4. La Circolare del CSM del 2024 sull’organizzazione degli uffici di Procura e i criteri di priorità	223
5. Proposte di legge in discussione e prospettive <i>de jure condendo</i>	225
6. La verifica dell’applicazione dei criteri di priorità all’interno dell’attività di vigilanza dei procuratori generali delle Corti d’appello e, in ultima analisi, del procuratore generale della Corte di cassazione	227

	<i>pag.</i>
7. In via conclusiva. I possibili sviluppi derivanti dall'analisi dei progetti organizzativi degli uffici giudiziari di procura: una prospettiva <i>in itinere</i>	228

*Le principali problematiche poste dai criteri
di priorità nell'esercizio (obbligatorio) della azione penale
di Stefano Catalano*

1. Introduzione: i criteri di priorità come risposta ad una situazione di inefficienza	231
2. Problemi costituzionali posti dalla previsione, in generale, di criteri di priorità	233
2.1. Le ragioni della non incostituzionalità	237
2.2. Le ragioni dei (condivisibili) dubbi di costituzionalità	240
3. La scelta del legislatore, i problemi costituzionali e la mancata approvazione della "legge quadro"	246
4. Conclusioni	254

L'efficienza come categoria della responsabilità disciplinare del giudice nel diritto comparato

di Silvio Roberto Vinceti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ordinamenti di *common law*. – 3. Ordinamenti di *civil law*. – 4. Gli standard internazionali. – 5. Discussione e interpretazione dei risultati. – 6. Conclusione.

«[Every judge] should avoid unconsciously falling into the attitude of mind that the litigants are made for the courts instead of the courts for the litigants».

ABA Canons of Judicial Ethics, 1924

1. Introduzione

Incontroverso che sia da un punto di vista sostanziale¹, l'interesse ad una giustizia efficiente accomuna qualsiasi ordinamento giuridico, non solo di

¹ Attorno alle riforme attuative del PNRR si è sviluppata in Italia una discussione sulla compatibilità del valore dell'efficienza *tout court* con gli interessi salvaguardati dalla tutela giurisdizionale dei diritti. In chiave critica, parte della magistratura ha paventato il rischio di una «trasformazione del "sistema giustizia" in una sorta di "sentenzificio"» mediante «una indebita trasposizione di criteri aziendalistici a un ordine, come quello dei magistrati, le cui funzioni devono rispondere a criteri che non si esauriscono in un mero efficientismo quantitativo (della produzione di provvedimenti), né a criteri qualitativi di valutazione ispirati a una esteriore conformità tra richieste ed esiti o tra giudizi nei vari gradi» (T. EPIDENDIO, *La grande decostruzione del disegno costituzionale della magistratura*, in *Giust. ins.*, 3, 2023, 597-598). In una curiosa concomitanza, se non altro verbale, la critica al «legislatore efficientista» è stata mossa anche da parte dell'avvocatura – in riferimento ad aspetti di diritto sostanziale, più che di ordinamento giudiziario – quando ha stigmatizzato il «furore efficientista» scaricatosi, in particolare, sul processo penale (O. MAZZA, *Tornare al processo accusatorio: Anfibia della controriforma*, in *Dir. pen. proc.*, 4, 2024, 436-438). Una ricostruzione unitaria dell'introduzione di logiche ispirate all'efficienza nell'amministrazione della giustizia sfugge, evidentemente, alle possibilità di questo scritto e la bontà del valore dell'efficienza risulta pertanto qui accolto *sic et simpliciter*. Per una riflessione ponderata e persuasiva sull'efficienza come valore

democrazia stabilizzata, né di sola dimensione nazionale². Oltre che una funzione essenziale della statualità – come tutela dei diritti dei cittadini garantita dal potere pubblico – l'amministrazione della giustizia rappresenta infatti una cruciale determinante economica e pertanto non stupisce che al suo efficientamento vengano destinate ingenti disponibilità finanziarie e quote non secondarie di capitale politico³. Rendere efficiente la macchina giudiziaria è tuttavia un'operazione complessa, in quanto involge plurimi soggetti – almeno tanti quanti sono i “personaggi” della vicenda processuale – così come variegati sono i domini tecnologici implicati: dalla stretta tecnologia giuridica – si pensi al rafforzamento della certezza del diritto⁴, ovvero all'utilizzo di istituti

dell'organizzazione giudiziaria, nel contesto di una analisi sulla centralità competenziale del CSM, si v. ora D. CAVALLINI, *Il Csm tra ordinamento e organizzazione della giustizia: L'ampliamento delle competenze nella gestione degli uffici giudiziari*, Bologna, 2024, 25-26, 289-291. Sul tema v. ora diffusamente i contributi raccolti in F. BIONDI, R. SACCHI (a cura di), *Garanzie ed efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare*, Torino, 2024.

² L'interesse ad una giustizia efficiente ignora i confini del perimetro democratico, come dimostrano ad es. gli avanzamenti cinesi sull'applicazione dell'intelligenza artificiale in campo giudiziario: v. A.D. REILING, S. PAPAGIANNEAS, *Lessons from China's Smart Court Reform?*, in *International Journal for Court Administration*, 1, 2025, 1 ss. Che l'interesse trascenda la semplice dimensione dello stato-nazione è invece plasticamente dimostrato dalla vicenda del Consiglio d'Europa, che con la creazione nel 2002 della Commissione per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) ha introdotto una delle voci istituzionali più autorevoli nel dibattito sull'organizzazione giudiziaria. Cfr. S. PANIZZA, *Contesto sovranazionale ed esercizio della funzione giurisdizionale negli Stati membri: Alcuni recenti documenti elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa*, in *Cult. e dir.*, 1, 2013, 82; D. CAVALLINI, *Il Csm tra ordinamento e organizzazione della giustizia*, cit., 13. Complice la natura fortemente regolatoria – anziché economica – dell'integrazione politica e le problematiche vicende legate al degradamento dello stato di diritto, anche l'Unione europea ha grandemente rafforzato le iniziative per l'efficienza della giustizia come dimostra l'insieme di un complesso di azioni ormai note: si pensi al programma JUSTICE, che finanzia la cooperazione giudiziaria in campo civile e penale; la «Strategia europea in materia di giustizia elettronica», introdotta per il periodo 2019-2023 e poi rinnovata per un successivo quadriennio, ovvero la stessa cooperazione in materia giudiziaria, che trova il proprio fondamento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Titolo V, TFUE, e su cui v. F. CLEMENTI, *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia in Europa*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee: Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 201 ss.

³ Sull'efficienza giudiziaria come variabile della ricchezza nazionale cfr. *ex plurimis* A. MARCIANO, A. MELCARNE, G.B. RAMELLO, *The economic importance of judicial institutions, their performance and the proper way to measure them*, in *Journal of Institutional Economics*, 1, 2019, 81-82. Sul rapporto tra statualità moderna, giurisdizione e tutela dei diritti v. per tutti N. PICARDI, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007, 171-172; in riferimento all'organizzazione costituzionale italiana, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni italiane e la giurisdizione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2-3, 2006, 426-429. Il nesso tra la tutela dei diritti e il benessere economico nazionale è esplicitamente richiamato nello stesso PNRR: v. *infra*, nota 8.

⁴ V. ora F. BIONDI, *Certezza del diritto ed efficienza della giustizia*, in F. BIONDI, R. SACCHI (a cura di), *op. cit.*, 71-72.

acceleratori e deflattivi⁵ – fino all'impiego massivo, oggi, dell'ICT nella stagione della digitalizzazione e dell'incipiente implementazione dell'intelligenza artificiale in sede processuale⁶. Da questo punto di vista, per alcuni paesi europei, e in modo particolare per l'Italia, il Next Generation EU e i PNRR sembrano aver rappresentato un momento di definitivo *Anerkennung* del valore dell'efficienza nel sistema giudiziario, a lungo invece esentato dai processi di innovazione e managerializzazione attraversati dalle altre amministrazioni pubbliche⁷.

Per la centralità del ruolo, una parte significativa delle attenzioni è riservata alla figura del giudice, il cui rilievo d'altronde s'estende a tutti i momenti dell'amministrazione della giustizia, anche semplicemente in via potenziale. È tuttavia un piano di intervento più specifico, e fors'anche per questo meno accorsato, quello che riguarda l'efficienza del giudice *tout court*, da intendersi qui come la sua produttività nelle funzioni affidategli dall'ordinamento e, segnatamente, nell'esercizio della giurisdizione⁸. In tutti gli

⁵ Confinando l'attenzione alle riforme introdotte con il PNRR, si pensi, nel processo civile, all'introduzione del rinvio pregiudiziale in Cassazione di cui all'art. 363-bis, c.p.c., e su cui cfr. E. GABELLINI, *Note sul rinvio pregiudiziale in Cassazione: Tra esigenze di sostenibilità ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2025, 477 ss.; V. CAPASSO, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione e il «vincolo» di troppo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2022, 587 ss. In generale v. L. QUERZOLA, *Ultime riforme in vista dell'efficienza del processo civile in Italia*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2024, 237 ss. Nel processo penale, si consideri invece, tra l'altro, l'enfasi posta dal PNRR sul ricorso ai riti alternativi al dibattimento: cfr. M. CASSANO, C. CONTI, *Due opposte letture della riforma Cartabia: Mero efficientismo o ritorno al sistema?*, in *Dir. pen. proc.*, 10, 2023, 1261-1263; in senso decisamente critico, di «fuga dalla giurisdizione» mediante la predisposizione di «ponti d'oro al nemico che fugge» parla invece, O. MAZZA, *Il processo che verrà: Dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2, 2022, 19-23.

⁶ La letteratura sull'ICT è vastissima: per un significativo tentativo di sintesi v. M. FABRI, *From Court Automation to e-Justice and Beyond in Europe*, in *International Journal for Court Administration*, 3, 2024, 1 ss.

⁷ «Among public sector organizations in Western democracies, the judiciary [...] traditionally has occupied a special position. Shielded from direct legislative and executive intervention by their independent position in the "trias politica" constitutional frameworks governing most Western democracies, for a long time the courts have remained insulated from public and political demands for more effectiveness, efficiency, and transparency» (M. VISSER, R. SCHOUTETEN, J. DIKKERS, *Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary*, in *Justice System Journal*, 1, 2019, 39).

⁸ La questione semantica non è qui di secondaria importanza. In sé e per sé, infatti, l'"efficienza" indica una proporzione tra *input* (risorse impiegate) e *output* (risultati raggiunti). Cfr. S. PALMER, D.J. TORGERSON, *Definitions of efficiency*, in *British Medical Journal*, 7191, 1999, 1136. In questo senso, sarebbe paradossalmente *efficiente* anche il giudice assenteista che, pur sostanzialmente renitente agli obblighi lavorativi e poco produttivo in senso assoluto, generi ciononostante un *output* notevole per lo sparuto tempo dedicato all'attività lavorativa. Ora, non è questo il senso voluto dall'impiego della nozione qui, che dunque è riferita anche al valore

ordinamenti comparati esistono, infatti, istituti che presidiano l'affidabilità delle competenze del giudice e al contempo ne incentivano la laboriosità. Il riferimento paradigmatico è alle valutazioni sulla prestazione giudiziaria (*judicial performance evaluations*), la cui importanza si esprime sia in via diretta – per il mantenimento di un sufficiente livello di professionalità nel corpo giudiziario – sia in via mediata, nel momento in cui sono quelle valutazioni a determinare promozioni e avanzamenti di carriera, in alcune esperienze financo fungendo da variabile nella remunerazione del giudice⁹. Dall'impiego di strumenti quantitativi a metodi più qualitativi, molteplici sono le tecniche impiegate per valutare le prestazioni dei giudici¹⁰. Identico, in ogni caso, è il principio economico sottostante: anticipando considerazioni ispirate alla *law and economics* che si esporranno più avanti, le valutazioni delle performance giudiziarie e i benefici ad esse connesse rappresentano un chiaro esempio di incentivo istituzionale – la tipica “carota” (*carrot*) – che dovrebbe non solo motivare il giudice a mantenere un livello adeguato di competenze, ma anche spronarlo ad elevarle al di sopra di quelle dei colleghi, qualora intenda sopravvivere nella competizione per gli incarichi di vertice, che in natura si presentano come beni scarsi e rivali.

Di primo acchito estranea a logiche efficientistico-incentivanti appare invece la giustizia disciplinare, per parte sua assimilabile al classico “bastone” (*stick*) della metafora economica. Generalmente, la responsabilità disciplinare

assoluto in termini di lavoro prodotto dal giudice, che è propriamente definibile come “efficacia”. Cfr. M. FABRI, recensione a P. LUCARELLI (a cura di), *Giustizia sostenibile: Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità*, Firenze, 2023, 272, in *Riv. it. inf. dir.*, 2, 2024, 725-726 («l'efficacia misura il raggiungimento del risultato che ci siamo prefissati, l'efficienza il rapporto fra risultati raggiunti e risorse impiegate»). Seppur in un certo senso ambigua, questa accezione di efficienza del giudice – comprensiva dell'efficacia, dunque – è corrente in dottrina (v., ad es., F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: Problemi vecchi e nuovi*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura: Snodi problematici e prospettive di riforma*, Napoli, 2021, 39) e nella legislazione, come dimostra lo stesso testo del PNRR, 56: «L'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare “rimedi giurisdizionali effettivi” per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli. Inoltre, il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell'intera economia. L'efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato».

⁹ V. *infra*, sez. 5.

¹⁰ Cfr. diffusamente F. CONTINI (a cura di), *Handle with Care: Assessing and designing methods for the evaluation and development of the quality of justice*, Bologna, 2017. Sulla distinzione tra metodi quantitativi e qualitativi e circa la possibilità di impiegare le tecniche di revisione tra pari tipiche della ricerca accademica – altro ambito materiale ove la valutazione dei risultati, al pari dell'attività giudiziaria, risulta particolarmente sfidante – si permette il rimando a S.R. VINCETI, *Innovating Judicial Performance Evaluations: Toward Academic-Style Peer Review?*, in *International Journal for Court Administration*, 1, 2024, 15 ss.

trova il suo naturale scopo istituzionale nella salvaguardia di interessi ordinali altri dall'efficienza, almeno immediatamente¹¹. Categorie tipiche del settore sono, non a caso, quelle dell'«imparzialità» e della sua «apparenza»¹², della «fiducia pubblica nelle corti»¹³ e dell'«indipendenza» dei giudici¹⁴, ovvero ancora del «prestigio dell'ordine giudiziario»¹⁵ e della sua «integrità»¹⁶. La prima domanda di ricerca concerne esattamente questo profilo, proponendosi qui di verificare se e in che misura l'efficienza possa rappresentare un bene protetto dal sistema di responsabilità disciplinare e, in tal caso, quali particolarità presenti la sua tutela rispetto al perseguimento di altri interessi ordinali disciplinarmente presidiati. Ci si chiede, in altre parole: è possibile pensare alla responsabilità disciplinare come a uno strumento per assicurare efficienza? E, in tale ipotesi, presenta la medesima dinamica giuridica delle altre categorie della responsabilità disciplinare, ovvero se ne differenzia per qualche aspetto giuridicamente rilevante? Oltre alla risposta specifica sulla configurabilità dell'efficienza come categoria disciplinare, l'ambizione è quella di identificare, se presente, una «tendenza» di questo settore giuspubblicistico, nel senso apertamente comparatistico del termine¹⁷.

¹¹ Ad uno sguardo più ampio, ovviamente, emerge come tanto l'efficienza quanto gli altri interessi subito richiamati – l'imparzialità dei giudici, la fiducia pubblica nel loro operato, etc. – siano semplici momenti mediati nella tutela di un unico e più ampio interesse: il buon andamento della giustizia, che a sua volta si pone come presupposto dello stato di diritto e per ciò stesso della rivendicazione dello Stato al governo legittimo di una determinata popolazione in un dato territorio. Il nesso tra giustizia disciplinare, indipendenza della magistratura e buon andamento della giustizia è stato del resto enfatizzato dallo stesso giudice costituzionale: v. Corte cost. 13 novembre 2000, n. 497, *cons. dir.*, § 5 («il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della magistratura investono il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione imparziale e indipendente della legge. Si tratta perciò di beni i quali, affidati alle cure del Consiglio superiore della magistratura, non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini»).

¹² Sull'apparenza di imparzialità cfr., nella letteratura italiana, C. BOLOGNA, *Apparenza d'imparzialità o tirannia dell'apparenza? Magistrati e manifestazione del pensiero*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, 613 ss.; M. FASAN, *Essere o apparire? L'imparzialità dei magistrati tra questioni irrisolte e nuove sfide nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, 3, 2024, 1657 ss.

¹³ V. il regime tedesco *infra*, sez. 3.

¹⁴ V. ad es. il caso statunitense *infra*, sez. 2.

¹⁵ In riferimento all'art. 18, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, e l'omologa *dignité* francese, v. *infra*, nota 46.

¹⁶ V. sia il regime inglese che quello francese *infra*, sezz. 2-3.

¹⁷ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1936, 81 ss.

Se questa prima domanda di ricerca ha un taglio esplicitamente comparato, la seconda tocca più da vicino l'esperienza italiana, benché sempre nell'ottica di illustrarne il posizionamento nel contesto internazionale. Da tempo, infatti, voci autorevoli rappresentano un problematico concorso di circostanze: da una parte, la sostanziale inefficacia delle valutazioni di professionalità, che per definizione normativa sarebbe preposte a esortare «*la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno*» dei magistrati italiani (art. 11, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160); dall'altra, l'utilizzo, egualmente problematico, della responsabilità disciplinare come strumento per incentivare quell'efficienza altrimenti non adeguatamente stimolata¹⁸. Come si sottolineava in un noto articolo, «*[u]na delle ragioni per cui una forte attenzione (non solo dottrinale, ma anche mass-media-tica e comunque dell'opinione pubblica interessata) è concentrata sulla giustizia disciplinare relativa ai magistrati [...] consiste nel fatto che, nell'ordinamento giudiziario italiano, sull'aspetto disciplinare si concentrano anche valutazioni che in un sistema ben funzionante dovrebbero essere riservate ad altri momenti, in particolare alle valutazioni di professionalità*»¹⁹. Il sospetto, in altre parole, è che nell'ordinamento giudiziario italiano si assista a una supplenza della responsabilità disciplinare nelle finalità istituzionali che in altri sistemi comparati – suppostamente «*ben funzionanti*» – sono invece assolute dalle valutazioni delle performance. Per verificare l'effettiva peculiarità del caso italiano si opererà dunque un'analisi tra il dato del *law in the books* – l'enfasi data al “fatto prestazionale” nei codici di condotta dei giudici di altri ordinamenti – e, laddove disponibile, il *law in action* dell'applicazione degli organi di responsabilità disciplinare.

La prima parte dell'indagine (sezz. 2-3) è dunque dedicata all'analisi di sei

¹⁸ Oltre a Zanon, citato per esteso nel testo, cfr. G. DI FEDERICO, *L'evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici*, in *Criminalia*, 2011, 185-186 («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»); F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare*, cit., 40 («Molti di questi procedimenti [disciplinari] hanno ad oggetto proprio comportamenti che avrebbero dovuto essere oggetto di valutazione professionale (si pensi ai ritardi, ma anche ad eventuali comportamenti scorretti nei confronti dei colleghi o delle parti) e che, invece, sono sfuggiti al sistema della valutazione di professionalità. I dati mostrano, infatti, che vengono avviati più procedimenti disciplinari di quante siano le valutazioni di professionalità negative, e capita che un magistrato ottenga, senza difficoltà, un parere positivo (sia pure, magari, con una aggettivazione più contenuta, ma comunque elogiativa) in seguito incorra in una sanzione disciplinare per comportamenti che rilevano sul piano professionale»).

¹⁹ N. ZANON, «*Sei gradi di separazione*»: Ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, in *Riv. AIC*, 2, 2012, 1 (enfasi aggiunta).

ordinamenti giudiziari comparati, aggregati secondo la tradizionale distinzione tra *common law* (Inghilterra-Galles, Stati Uniti, Canada) e *civil law* (Francia, Spagna, Germania). Nonostante le critiche cui è routinariamente sottoposta, la divisione sistemologica in questione si presenta infatti ancora una volta efficace: le alternative epistemologiche più credibili ai presenti fini – imperniate sulla distinzione tra modelli di carriera²⁰ o di governo della magistratura²¹ – avrebbero infatti finito per ricalcare, qui e forse non solo, quella tra tradizioni giuridiche. Metodologicamente più importante, piuttosto, è sottolineare come il *tertium comparationis* precipuamente considerato sarà il ritardo colpevole del giudice nell'adempimento delle proprie attività: pur costituendo solo una *species* nel più ampio un *genus* dell'inefficienza del giudice, come vedremo, il *judicial delay* costituisce la sottocategoria per certi versi più significativa e soprattutto facilmente comparabile tra i diversi ordinamenti giudiziari. Conclusa questa prima parte, l'indagine sul rilievo disciplinare dell'efficienza del giudice è poi estesa alla dimensione sovranazionale (sez. 4), che pur assumendo spesso una forma di *soft law* riceve crescente considerazione nei processi di riforma²². In sede di discussione dei risultati (sez. 5) si cercherà di rispondere alle due domande di indagine, a un tempo enfatizzando le peculiarità della giustizia disciplinare italiana – modellizzata attraverso la lente dell'analisi economica del diritto – e lumeggiando alcune implicazioni *de iure condendo*. La conclusione (sez. 6) riassume infine l'ambito e i portati della ricerca.

2. Ordinamenti di *common law*

Per motivi di precedenza storica nella modellistica di *common law*, la prima esperienza che viene in rilievo è quella dell'ordinamento giudiziario dell'Inghilterra-Galles, oggetto peraltro di una importante riforma della potestà disciplinare con l'adozione del *Constitutional Reform Act* del 2005, che ha

²⁰ Cfr. N.L. GEORGAKOPOULOS, *Discretion in the Career and Recognition Judiciary*, in *University of Chicago Law School Roundtable*, 2000, 205 ss.

²¹ Cfr. N. PICARDI, *La Ministère de la Justice et les autres modèles d'administration de la justice en Europe*, in *L'indipendenza della giustizia, oggi: Judicial independence, today: Liber amicorum in onore di Giovanni E. Longo*, Milano, 1999, 269 ss.

²² Alla pregnanza dei processi di integrazione sovranazionale concorrono del resto le stesse magistrature nazionali: sul contributo della rete dei consigli di giustizia per la definizione di un modello europeo di governo della magistratura v. F. CLEMENTI, *Non tutto lo jus dicere passa dalle sentenze: La tutela dei diritti fondamentali e la rete europea dei Consigli di Giustizia*, in C.A. D'ALESSANDRO, C. MARCHESE (a cura di), *Ius dicere in a globalized world: A comparative overview*, vol. I, Roma, 2018, 57 ss.

determinato una condivisione delle relative competenze tra il *Lord Chancellor* – l'originale detentore del potere disciplinare, nel suo problematico intreccio di funzioni esecutive, legislative e giudiziarie – e il *Lord Chief Justice*, a loro volta coadiuvati da un apposito *Judicial Conduct Investigations Office* (JCIO)²³. Nel novero dei cambiamenti ispirati dalla riforma del 2005 rientra anche l'affiancamento allo storico *quamdiu bene se gesserint*²⁴ di altri principi di comportamento, che conferiscono rilievo anche alla dimensione dell'efficienza. Benché infatti il formulario processuale del JCIO sembri stabilire una irrilevanza disciplinare del *case management*²⁵, il valore dell'efficienza è riconosciuto nella *Guide to Judicial Conduct*, che dopo aver individuato nell'indipendenza, imparzialità e integrità i tre macroprincipi etici cui tutti i giudici dell'Inghilterra-Galles sono chiamati ad attenersi annovera tra le specifiche obbligazioni disciplinari che sostanziano questi principi «la diligenza e l'attenzione (care) nello svolgimento dei doveri giudiziari», con il richiamo dei giudici ad essere, tra l'altro, «puntuali»²⁶.

Sempre nella *Guide to Judicial Conduct*, si riconosce poi al *Lord Chief Justice* o a un corrispondente Presidente Senior di Tribunale il potere di adottare «istruzioni e indicazioni» vincolanti che, «tra le altre cose, possono contenere indicazioni sulle tempistiche entro cui i giudizi devono essere resi e istruzioni intese ad assicurare l'operatività effettiva dei tribunali e delle corti»²⁷. Dal punto di vista del *law in action* in riferimento ai ritardi (*judicial delay*), i report annuali del JCIO dimostrano in effetti la sussistenza della categoria, benché con un'incidenza decisamente limitata sul totale dei reclami disciplinari ricevuti: rispettivamente il 6% (2023-2024), 3% (2022-2023), 2% (2021-2022), 2,18% (2020-2021), 3% (2019-2020), 2% (2018-2019), 2% (2017-2018)²⁸ e 0,33% (2016-2017).

Se dall'Inghilterra si passa all'altro lato dell'Atlantico, lo scenario regolatorio che ci si aspetterebbe di trovare negli Stati Uniti d'America è quello di una marcata frastagliatura in ragione dell'autonomia costituzionale tra il sistema

²³ Cfr. R. TARCHI, A. MARCHETTI, *Gli strumenti di autogoverno e di garanzia dell'indipendenza della magistratura in Inghilterra e Galles ed il ruolo della Judicial Appointment Commission*, in DPCE Online, 4, 2020, 5026-5027.

²⁴ Act of Settlement (1701) 12 & 13 Will III, c. 2. Sul ruolo della clausola per gli ordinamenti giudiziari anglo-americani cfr. V. VARANO, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, Milano, 1973, 376-384.

²⁵ Art. 23, *Judicial Conduct Rules* 2023 (13th October 2023).

²⁶ *Guide to Judicial Conduct* (July 2023), 9, 24.

²⁷ *Guide to Judicial Conduct* (July 2023), 10.

²⁸ I report annuali sono disponibili dal 2013-2014, ma fino all'annata 2016-2017 quella dei ritardi non era una categoria disciplinare disaggregata.

di corti federali e i vari sistemi di corti statali. Ciononostante, i codici di comportamento adottati nei vari Stati, così come quelli presenti nel *Code of Conduct* federale, risultano *ictu oculi* rassomiglianti, la ragione della convergenza normativa rinvenendosi nella comune ispirazione al *Model Code of Judicial Conduct* dell'*American Bar Association*, la cui esegesi offre dunque un'approssimazione credibile – e soprattutto gestibile – delle diverse esperienze.

Già nell'edizione del 1990²⁹ il *Model Code* prevedeva, tra le obbligazioni in riferimento all'attività giurisdizionale (*adjudicative responsibilities*), il dovere del giudice di «*assolvere a tutte le questioni giudiziarie con prontezza (promptly), efficienza (efficiently) e correttezza (fairly)*»³⁰. Benché nell'edizione del 2007 – ancora vigente, se pur oggetto di aggiornamenti – il riferimento all'efficienza incontri la *capitis deminutio* di un confino nel commento interpretativo³¹, il raggio del dovere di diligenza è stato intensificato ed esteso a tutti i «*i doveri giudiziari e amministrativi*»³². Oltre ad *advisory opinion* sul punto³³, il rilievo disciplinare dell'efficienza è confermato dalla dottrina, che pacificamente individua nella «*capacità*» (*capability*) un macrovalore etico³⁴.

²⁹ Trattasi della seconda rivisitazione degli originali *Canons of Judicial Ethics* del 1924 dopo la prima del 1974, che ha introdotto la denominazione di *Code of Judicial Conduct*. Cfr. A.J. LIEVENSE, A. COHN, *The Federal Judiciary and the ABA Model Code: The Parting of the Ways*, in *Justice System Journal*, 3, 2007, 271 ss.

³⁰ Cfr. C. GRAY, *Timely justice*, in *Judicial ethics and discipline: A blog* (February 27, 2024).

³¹ La regola 2.5, che ha preso il posto del canone 3B(8) del *Model Code* del 1990, adotta ora termini più generali e comprensivi: «(A) *A judge shall perform judicial and administrative duties, competently and diligently.* (B) *A judge shall cooperate with other judges and court officials in the administration of court business.*». Il riferimento all'efficienza è ritornato nel commento: «*In disposing of matters promptly and efficiently, a judge must demonstrate due regard for the rights of parties to be heard and to have issues resolved without unnecessary cost or delay. A judge should monitor and supervise cases in ways that reduce or eliminate dilatory practices, avoidable delays, and unnecessary costs.*» (*Model Code*, Comment on Rule 2.5, [4]). È un confino “di ritorno” perché anche nel *Model Code* del 1972 il riferimento all'efficienza era presente nel Commentary al Canon 3(3) («*The duty to hear all proceedings fairly and with patience is not inconsistent with the duty to dispose promptly of the business of the court. Courts can be efficient and businesslike while being patient and deliberate.*»).

³² Non a caso l'appendice di accompagnamento alla regola 2.5(A) si esprime in questi termini: «*The black letter Rule was clarified to make plain that the duty at issue was one of diligence, and expanded slightly to extend the duty of diligence to all judicial duties and not just “judicial matters,” which is generally understood to be limited to case adjudication.*» (*Model code of judicial conduct*, Chicago, ABA Publishing, 2008, 94-95).

³³ Cfr. INDIANA COMMISSION ON JUDICIAL QUALIFICATIONS, *Advisory Opinion 1-7* («*Ethical implications of delay in ruling on a case.*»).

³⁴ Di principio di «*macroethics*» parla Geyh nella sua «*architettura dell'etica giudiziaria*»: cfr. C.G. GEYH, *The Architecture of Judicial Ethics*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 6, 2021, 2357-2360.

Pur nell'assenza di rassegne sistematiche, i carotaggi effettuati dagli studiosi statunitensi confermano l'esistenza di svariati casi di giudici sanzionati per aver violato doveri di efficienza e, segnatamente, per essere incorsi in ritardi gravi³⁵. Al di là dei tipici casi più eclatanti³⁶, tuttavia, la frequenza non pare però essere delle più impressionanti a livello assoluto se nel 2023, ad es., 7 giudici sono stati sanzionati per aver ritardato l'adozione di provvedimenti³⁷.

Nonostante la contiguità geografica, l'approccio normativo che si incontra invece in Canada è diverso da quello statunitense. Anzitutto si registra la mancanza di un codice di condotta per le corti federali: il testo fondamentale adottato dal Consiglio giudiziario canadese nel 1998 e poi rivisto nel 2021 – i Principi etici sui giudici (*Ethical Principles for Judges, Principes de déontologie judiciaire*) – si autoqualifica infatti come documento «aspirazionale», a funzione esplicitamente consultiva e ordinatoria (§ 4)³⁸. Nella misura in cui è tuttavia indicativo di un humus etico collettivo, è interessante comunque notare come il documento in questione faccia plurime volte riferimento all'efficienza (*efficiency, efficacité*) come obbligo etico del giudice (§§ 2.C.3, 2.D.1, 5.A.7). In ogni caso, un articolato impianto di giustizia disciplinare è stato adottato al momento dell'istituzione del Consiglio di giustizia federale (*Canadian Judicial Council*), il cui fine espresso è la promozione di «efficienza e uniformità», oltre che la «qualità del servizio giudiziario», nelle Corti federali³⁹. A livello provinciale, al contrario, i testi sulla condotta giudiziaria hanno invece pieno valore normativo – paradossalmente conferendolo anche al documento federale mediante trasposizione – in quanto adottati da autorità diverse nell'adempimento di specifici e chiari riferimenti legislativi⁴⁰. In questi codici, il valore

³⁵ V. per tutti C. GRAY, *Discipline for Delay*, in *Judicial Conduct Reporter*, 4, 2010, 1 ss.

³⁶ Nel 2018, ad es., nel caso *In the Matter of Kelly* un giudice dell'Alabama è stato sospeso per sei mesi senza retribuzione per la *mala gestio* degli affari a lui assegnati, che aveva portato a gravi ritardi nell'adozione ed esecuzione delle sentenze (cfr. C. GRAY, *Delay*, in *Judicial ethics and discipline: A blog* (March 5, 2019). Con la pronuncia *In Matter concerning Raye* del 2022 la *California Commission on Judicial Performance* ha sanzionato un giudice, nei fatti portandolo alle dimissioni (cfr. C. GRAY, *Prejudicial delay*, in *Judicial ethics and discipline: A blog* (June 15, 2022).

³⁷ Cfr. C. GRAY, *Timely justice*, cit.

³⁸ Cfr. E. CECCHERINI, *Indipendenza senza autonomia: I delicati rapporti fra potere esecutivo e giudiziario in Canada*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 5053-5056.

³⁹ Art. 60(1), *Judges Act* (1985). Al fine di migliorare la fase predisciplinare, il *Judges Act* è stato recentemente rivisto: cfr. R. DEVLIN, S. WILDEMAN, *Judicial Discipline through the Prism of Public Law Values: A Contextual Analysis of Bill C-9, An Act to Reform the Judges Act*, in *Advocates' Quarterly*, 3, 2024, 395 ss.

⁴⁰ Mentre in British Columbia il *Provincial Court Act [RSBC 1996] Chapter 379*, art. 22(e), affida la formulazione degli standard di comportamento al Consiglio di giustizia provinciale,

dell'efficienza è del pari sempre tendenzialmente riconosciuto: così mentre per la British Columbia ciò accade per effetto della semplice trasposizione normativa dei Principi federali, in Ontario autoctoni standard contengono un'auto-noma formulazione al riguardo – comunque affiancandosi alla trasposizione delle norme federali⁴¹. Congruentemente, la dottrina vede nell'efficienza uno degli otto «*valori*» che informano il sistema di giustizia disciplinare⁴². Per ciò che invece concerne il *law in action*, i dati estrapolati dagli *Annual Report* delle corti provinciali considerate – stante anche la paucità delle statistiche federali⁴³ – attestano una sostanziale esiguità di ritardi giudiziari disciplinarmente lamentati: nel quadriennio 2021-2024, infatti, si è segnalato un solo caso, in Ontario, cui peraltro non ha fatto seguito l'inculpazione⁴⁴.

3. *Ordinamenti di civil law*

Riferimenti all'efficienza del giudice si ritrovano anche nei regimi disciplinari degli ordinamenti giudiziari continentali, a partire da quel modello francese che un decisivo influsso ha avuto sull'organizzazione della giustizia italiana⁴⁵. Storicamente, l'art. 43, comma 1, della legge organica sullo statuto della magistratura

in Ontario tale compito è affidato al Chief Justice, con un solo controllo di revisione da parte del *Deputy Judges Council* (cfr. *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, art. 33(6-7))

⁴¹ Cfr. *Principles of Judicial Office*, § 2.2 («*Judges conduct court business with due diligence and dispose of all matters before them promptly and efficiently having regard, at all times, to the interests of justice and the rights of the parties before the court*»).

⁴² Cfr. R. DEVLIN, S. WILDEMAN, *The Canadian Judicial Council's (Elusive) Quest for Legitimacy*, in R. DEVLIN, S. WILDEMAN (a cura di), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham-Northampton, 2021, 51, 53, 55.

⁴³ Paradossalmente, gli *Annual Report* federali non solo sono meno sistematici, saltando alcune annate, ma anche quando pubblicati rimandano a siti internet con infografiche, laddove invece i report provinciali sono analitici e sistematici nel tempo. La speranza è che quanto fatto con il report *Review of Complaints Against Federally Appointed Judges* del marzo 2024 sia replicato anche negli anni futuri. Tale documento, in ogni caso, non restituisce informazioni su alcuna *complaint* che abbia riguardato un caso di ritardo del giudice.

⁴⁴ Nel caso n. 25 del 2022 un ricorrente cui era stato negato un porto d'armi denunciava i ritardi irragionevoli cui era stato sottoposto il procedimento dal giudice: il Consiglio di giustizia ha tuttavia ritenuto il reclamo fosse sostanzialmente indirizzato al merito della decisione, non trovando altresì gli estremi per valutare una particolare incidenza del ritardo. Cfr. *Ontario Judicial Council Annual Report 2023*, 34, 39. Nessun caso invece in British Columbia, dove peraltro il report annuale contiene le istanze disciplinari non è quello adottato del *Judicial Council*, bensì quello della *Provincial Court*.

⁴⁵ A. PIZZORUSSO, voce *Ordinamenti giudiziari e professioni giuridiche* (1996), in A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, 2019, 823.

francese prevedeva un'unica fattispecie comportamentale a struttura aperta – linguisticamente assonante con il vecchio art. 18, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511⁴⁶ – in base alla quale «*tutte le inadempienze di un magistrato ai doveri del suo ruolo, all'onore, alla delicatezza o alla dignità costituiscono una colpa disciplinare*»⁴⁷. Proprio questa disposizione è stata oggetto di revisione con l'ampia riforma dell'ordinamento giudiziario del 2023, che tra gli otto nuovi standard comportamentali aggiunti ha incluso anche la «*coscienza professionale*» (*conscience professionnelle*)⁴⁸. Nell'espandere il catalogo dei principi di condotta – pur senza abbracciare alcuna tipizzazione «*à l'italienne*», *expressis verbis* ritenuta inappropriata al contesto della giustizia disciplinare⁴⁹ – il legislatore ha accolto un invito espresso del CSM, della cui giurisprudenza, del resto, il testo legislativo costituisce una evidente cristallizzazione⁵⁰. Negli anni, infatti, l'organo di giustizia disciplinare dei giudici ordinari francesi ha aggregato le proprie pronunce attorno ad apposite macrocategorie: uno degli otto «*principes*

⁴⁶Nonostante gli scrittori francesi minimizzino i precedenti legislativi – cfr. G. BOYER CHAMMARD, *Les magistrats*, Parigi, 1985, 47 («*Avant que n'intervienne l'ordonnance du 22 décembre 1958, aucun texte n'avait défini la faute disciplinaire, celle-ci ne pouvant être appréciée qu'en fonction de la jurisprudence du Conseil supérieur de la Magistrature*») – l'art. 43, ord. 1270/58 trovava antecedenti nella loi n° 5351 du 20 avril 1810 («*sur l'Organisation de l'Ordre judiciaire et l'Administration de la Justice*»), che all'art. 49 stabiliva che «*[l]es présidents [sic] des cours impériales, et des tribunaux de première instance avertiront d'office, ou sur la réquisition du ministère public, tout juge qui compromettra la dignité de son caractère*» (enfasi aggiunta). La genesi della disposizione francese del 1958 è interessante e meriterebbe un approfondimento, evidentemente non percorribile qui. Si segnala soltanto come essa appaia essere una espansione della disciplina dei *magistrat du parquet* ai *magistrat du siège*: cfr. art. 61 legge 5351 del 1810 («*Les cours impériales, d'assises ou spéciales, sont tenues d'instruire le grand-juge ministre de la justice, toutes les fois que les officiers du ministère public exerçant leurs fonctions près de ces cours s'écarteront du devoir de leur état, et qu'ils en compromettent l'honneur, la délicatesse et la dignité*»).

⁴⁷Art. 43(1), *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, su cui cfr. A. DE VITA, *A mali estremi prudenti rimedi: La responsabilità del giudice nel diritto francese tra l'eredità del passato e le soluzioni del regime odierno*, in *Quadr.*, 3, 1985, 427-434.

⁴⁸Insieme a «*indipendenza*», «*imparzialità*», «*integrità*», «*probità*», «*lealtà*», «*riservatezza*» e «*discrezione*»: cfr. art. 43(1) per come modificato dalla *loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*.

⁴⁹«*La notion de faute disciplinaire doit demeurer façonnée par la jurisprudence du CSM*» (C. ARENS, *Avis au Président de la République (Saisine du 17 février 2021. Remis au Président de la République le 24 septembre 2021)*, 2021, 21-22).

⁵⁰Le uniche difformità rispetto alla proposta del CSM concernono la mancata sostituzione del dovere di «*délicatesse*» con l'«*attention portée à autrui*» e il ripristino della nozione «*aux devoirs de son état*» in luogo di «*obligations attachées à l'exercice de ses fonctions*». Cfr. C. ARENS, *op. cit.*, 22; *Assemblée nationale, 2e séance du 13 juillet 2023*, 7433.

cardinaux» attorno cui era strutturata la «Raccolta degli obblighi deontologici dei magistrati» realizzata nel 2019 dal CSM era, guarda caso, proprio la «*conscience professionnelle*», a sua volta articolata in due sottocategorie, di cui una conteneva doveri legati ad «*efficienza e diligenza*» (*efficacité et diligence*) che ricomprendevano, tra l'altro, le nozioni di «*ritardo*» e «*tempo ragionevole*»⁵¹. Benché percentualmente non trascurabili e talvolta concernenti casi in sé e per sé eclatanti⁵², le incolpazioni per ritardo rimangono comunque infrequenti a livello assoluto: aggregando tutte le possibili parole chiave si arriva solo a 60 violazioni asserite sui 423 casi trattati dal CSM dal 1959 (14%), di cui 49 ascrivibili ai *magistrat du siège* e 11 ai *magistrat du parquet*⁵³.

Valicando invece i Pirenei, i tratti della giustizia disciplinare spagnola si avvicinano alla tipizzazione disciplinare italiana – pur presentando clausole di chiusura – in quanto si menzionano varie tipologie di illeciti sussunte entro tre macrocategorie di gravità – «*molto gravi, gravi e lievi*» (*muy graves, graves y leves*) – cui conseguono diversi regimi giuridici⁵⁴. Nonostante non si dia un apposito catalogo di doveri – se non a carattere schiettamente deontologico, giuridicamente non sanzionabili⁵⁵ – questi possono essere *a contrario* dedotti

⁵¹ Cfr. *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, Paris, 2019, 44-45.

⁵² V. ad es. *Conseil Supérieur de la Magistrature* S244 (13 Octobre 2021).

⁵³ Le parole chiave utilizzate nella maschera di ricerca sono «*délai excessif*», «*Délai raisonnable*», «*Retards*», «*retards chroniques*», «*retards chroniques de délibérés*», «*Retards dans les délibérés*», «*retards délibéré*», «*Retard*», «*retards de délibérés*». Per i *magistrat du parquet* le incolpazioni da ritardo sono dunque rappresentano 16% del totale, mentre per i *magistrat du siège* il 9%. In generale, i numeri limitati della responsabilità disciplinare francese sono un dato assodato nella letteratura: cfr. S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese: Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, 2011, 236. Come noto, il *Conseil Supérieur de la Magistrature* decide sui procedimenti disciplinari dei giudici, limitandosi invece ad esprimere un parere per la decisione del Ministro della Giustizia: cfr. L. MONTANARI, *Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 4884.

⁵⁴ Art. 416, 1° *Ley Orgánica del Poder Judicial*, 1 Julio 1985, n. 6 (LOPJ). La suddivisione è correlata, tra l'altro, alle diverse sanzioni applicabili – riservandosi, ad es., «*suspensión, traslado forzoso o separación*» al solo caso di «*faltas muy graves*» (art. 420, 2°) – al regime di prescrizione – a seconda della gravità, 6 mesi, 1 anno o 2 anni (art. 416, 2°) – e all'autorità giudicante – presidenti o *salas de gobierno* delle diverse corti, *Comisión Disciplinaria* o *pleno del Consejo* (art. 421, 1°). Sul tema cfr. M. IACOMETTI, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: Un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 4903-4904.

⁵⁵ *Ley Orgánica* n. 4, 28 de diciembre 2018, ha introdotto come nuova attribuzione del *Consejo*, coadiuvato da una apposita *Comisión de Ética Judicial*, «*[l]a recopilación y actualización de los Principios de Ética Judicial y su divulgación, así como su promoción con otras entidades y organizaciones judiciales, nacionales o internacionales*» (art. 560, 1°, 24°, LOPJ). La Parte prima dei *Principios* pone in capo al giudice un dovere di diligenza che si declina nell'obbligo di «*procurar*

dall'indicazione degli illeciti disciplinari. Dal punto di vista degli illeciti contro l'efficienza e, segnatamente, dei ritardi⁵⁶ si registra una graduazione della gravità del mancato adempimento dei doveri giudiziari nei termini prescritti: mentre è *falta leve* la semplice «inosservanza» (*incumplimiento*) dei termini processuali, è *falta grave* il «ritardo ingiustificato» (*retraso injustificado*) nell'attivazione o nello svolgimento dei procedimenti e *falta muy grave* «la disattenzione» (*desatención*) o «il ritardo ingiustificato e reiterato» (*retraso injustificado y reiterado*)⁵⁷. È tuttavia nella giurisprudenza disciplinare che emerge la parziale, forte somiglianza con il caso italiano, presentandosi un'elevatissima percentuale di reclami disciplinari concernenti i ritardi giudiziari: 33,3% (2023, tot. s.n.), 40,60% (2022, tot. s.n.), 37% (2021, tot. 499), 45% (2020, tot. 576), 45% (2019, tot. 794), 41% (2018, tot. 827), 50% (2017, tot. 510). Ancor più impressionante, tuttavia, è l'incidenza dei ritardi sulle incolpazioni: rispettivamente, 13/24 nel 2023, 12/16 nel 2022, 11/13 nel 2021, 14/16 nel 2020, 19/23 nel 2019, 7/12 nel 2018, 9/15 nel 2017. Congruentemente, non sorprende che la dottrina spagnola indichi nel ritardo la causa tipica di responsabilità disciplinare del giudice⁵⁸.

Da ultimo, il caso tedesco si presenta per certi versi come quello più rarefatto, in quanto caratterizzato da un apparato normativo scarno, che non rende facile identificare i valori fondamentali perseguiti dal sistema. Il punto di partenza è quello di una giustizia disciplinare priva di qualsiasi forma di codificazione disciplinare *ad hoc* rispetto alla disciplina generale prevista per i dipendenti pubblici⁵⁹: mentre infatti nel contemplare varie sanzioni disciplinari l'art. 97 della Costituzione tedesca non fa cenno agli standard di comportamento⁶⁰, l'unica disposizione contenutistica è prevista nello statuto sulla

que el proceso se desarrolle tempestivamente y se resuelva dentro de un plazo razonable, velando por que los actos procesales se celebren con la máxima puntualidad» (§ 33).

⁵⁶ Oltre ai ritardi, partecipano di una ipotetica categoria di ritardi contro l'efficienza un altro anche un altro *falta leve* – l'assenza ingiustificata per più di un giorno (art. 419, 4°) – quattro *faltas graves* – l'assenza ingiustificata da tre a sette giorni (art. 418, 9°), la mancata comparizione alle udienze pubbliche (art. 418, 10°), il mancato rispetto o reiterata inosservanza delle richieste avanzate dalle autorità giurisdizionali sovraordinate ovvero l'ostruzione delle loro funzioni ispettive (art. 418, 12°) e l'inosservanza dell'obbligo di redigere una relazione o un elenco delle questioni pendenti (art. 418, 13°) – e un *falta muy grave* – l'assenza ingiustificata per più di sette giorni (art. 417, 10°).

⁵⁷ Artt. 417(8°), 418(11°), 419(3°).

⁵⁸ Cfr. D. ORDÓÑEZ SOLIS, *Introducción a la ética judicial*, Ciudad de México-Madrid, 2022, 74 («La razón más común de la intervención del Consejo fue el retraso en impartir justicia»).

⁵⁹ Cfr. E. BERTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: Il modello tedesco*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 4999-5001.

⁶⁰ *Grundgesetz*, Art. 97.

magistratura tedesca, ove laconicamente si afferma che «dentro e al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, così come nelle attività politiche, il giudice deve comportarsi in modo tale che la fiducia nella sua indipendenza non sia compromessa»⁶¹. Nonostante l'assenza di pregnanti riferimenti testuali, la dottrina più recente è tuttavia sicura nell'annoverare la diligenza tra le obbligazioni etiche cui il giudice deve attenersi⁶² – nel contesto, peraltro, di una crescente, e problematica, enfasi sulla dimensione dell'efficienza⁶³, arrivando anche a chiedere al giudice di spiegare l'eccessiva durata dei procedimenti⁶⁴. Benché la ridotta disponibilità di statistiche impedisca di fornire un giudizio approfondito, cementa la credibilità di questa posizione della dottrina la presenza di casi in cui giudici sono stati disciplinarmente sanzionati per questioni inerenti a ritardi⁶⁵. Fra questi, una particolare attenzione ha suscitato il “caso Thomas Schulte-Kellinghaus”, giudice di *Oberlandesgerichte* censurato per l'inadeguata gestione dei propri casi, asseritamente evidenziata da un numero proporzionalmente basso di decisioni emesse rispetto ai colleghi⁶⁶. Impugnato dal giudice in varie sedi, il provvedimento disciplinare è stato infine confermato anche dal giudice costituzionale⁶⁷. L'intera vicenda ha ricevuto una significativa attenzione da parte della dottrina, che si è interrogata, con diverse posizioni, sulla compatibilità della decisione con l'indipendenza della magistratura tedesca⁶⁸.

⁶¹ *Deutsches Richtergesetz*, § 39 (19 April 1972).

⁶² Cfr. C. WOLF, F. KLASS, *Just “the mouth” of statutory law or more? The theory and practice of judicial regulation in Germany*, in R. DEVLIN, A. DODEK (a cura di), *Regulating Judges: Beyond Independence and Accountability*, Cheltenham-Northampton, 2016, 172. *Contra*, nel senso che non menziona questioni relative all'efficienza, ovvero ai ritardi, G. SCHMIDT-RÄNTSCH, *Deutsches Richtergesetz: Kommentar*, Monaco, 2009, 533-554.

⁶³ A. SEIBERT-FOHR, *Judicial Independence in Germany*, in A. SEIBERT-FOHR (a cura di), *Judicial Independence in Transition*, Springer, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2012, 505-506, 515.

⁶⁴ *Ivi*, 488.

⁶⁵ V., ad es., *Richterdienstgericht Cottbus*, Beschluss vom 04.02.21 (DG 10/13), e *Richterdienstgericht Cottbus*, Beschluss vom 22.05.2023 (DG 4/22).

⁶⁶ Cfr. F. WITTECK, *German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints*, in *German Law Journal*, 7, 2018, 1935-1936.

⁶⁷ Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 11. November 2021, Nr. 97 (2 BvR 1473/20).

⁶⁸ Cfr. A. THIELE, *Die Unabhängigkeit Des Richters – Grenzenlose Freiheit? – Das Spannungsverhältnis zwischen Richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht*, in *Der Staat*, 3, 2013, 415 ss.; F. WITTECK, *Dritte Gewalt im Wandel – Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?*, in A. ARNAULD, H. C. RÖHL, F. WITTECK, F. BROSIUS-GERSDORF, J. ZIEKOW, S. RIXEN, T. MARAUHN, M. PÖSCHL, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 74*, Berlin-München-Boston, 2015, 127-128; S. HAACK, *Die Aufsicht über die*

4. Gli standard internazionali

In tutte le esperienze nazionali sin qui considerate, l'efficienza figura a qualche livello come una categoria, se pur particolare, della responsabilità disciplinare. La "prova provata" del rilievo disciplinare dei comportamenti inefficienti dei giudici ci viene però dai documenti internazionali sull'indipendenza della magistratura e la condotta giudiziaria, che da almeno cinquant'anni sostanziano il tentativo – per certi versi, utopico – di addivenire a uno statuto internazionale minimo sull'organizzazione costituzionale del potere giudiziario. Il primo documento che viene in considerazione sono i Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) adottati a Milano il 6 settembre 1985 dal Settimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione dei reati e il trattamento dei criminali e poi adottati con le risoluzioni dell'Assemblea generale ONU 40/32 del 29 novembre 1985 e 40/146 del 13 dicembre 1985. Qui i riferimenti all'efficienza appaiono in qualche modo marginali. A parte il richiamo ai «*fattori oggettivi*» che dovrebbero determinare la «*promozione dei giudici*» – dove il riferimento è alla loro «*abilità, integrità ed esperienza*» (§ 13) – i Principi del 1985 si limitano ad affermare che sospensione e rimozione dall'ufficio possono avvenire solo per «*incapacità*» (*incapacity*) – fisica o mentale, tuttavia, non professionale – ovvero per comportamenti che rendono il giudice «*inadeguato*» (*unfit*) allo svolgimento delle proprie funzioni.

Che i Principi del 1985 siano un documento in qualche modo antiquato – per certi versi, obbiettivamente superato – lo dimostra la stessa produzione normativa successiva delle Nazioni Unite, dove il riferimento principe sono oggi i noti «*Principi di Bangalore sulla condotta giudiziaria*» (*Bangalore Principles of Judicial Conduct*), approvati dal *Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity* a conclusione della conferenza tenutasi a Bangalore (India) nel 2001 e infine riconosciuti in sede ONU con apposita raccomandazione del Consiglio Economico e Sociale⁶⁹. Il sesto principio cui deve ispirarsi una corretta condotta giudiziaria è individuato dai Principi di Bangalore negli attributi di «*competenza e diligenza*», considerati come «*prerequisiti per il regolare adempimento* (due performance) *dell'ufficio giudiziario*». Questo principio-guida è poi declinato lungo una serie di "applicazioni" tutte *lato sensu* finalizzate alla tutela di un interesse all'efficienza, per come sopra definito. In particolare, si richiede al giudice il riconoscimento di una «*precedenza*» dei doveri giudiziari su altre attività (§§ 6.1, 6.2), l'obbligo di aggiornamento delle

Richter in der Geschichte der deutschen Justiz, in *Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte*, 1, 2021, 7-8.

⁶⁹ UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Resolution 23* (July 27, 2006).

proprie abilità e conoscenze (§ 6.3) – si ricordano quelle di diritto internazionale e dei diritti umani (§ 6.4) – in quanto necessarie al «*corretto adempimento*» (*proper performance*) della funzione giudiziaria. In negativo, si fa divieto di attività incompatibili con il «*diligente adempimento*» dei propri doveri (§ 6.7)⁷⁰. Per noi più interessante è tuttavia la quinta applicazione secondo cui, *expressis verbis*, «*un giudice deve svolgere i doveri giudiziari, inclusa la pronuncia delle decisioni su cui si sia riservato di provvedere, con efficienza (efficiently), correttezza (fairly) e ragionevole tempestività (with reasonable promptness)*» (§ 6.5).

Il valore dell'efficienza del giudice è altresì ben rappresentato nelle dichiarazioni sullo statuto generale del potere giudiziario adottate da altre organizzazioni sovranazionali. A livello di Consiglio d'Europa, mentre la Carta europea sullo statuto dei giudici del 1998 si limitava a enfatizzare la «*competenza [...] che qualsiasi individuo legittimamente si attende dalle corti di diritto e da qualsiasi giudice cui è affidata la protezione dei suoi diritti*»⁷¹, l'attenzione per l'efficienza è andata grandemente crescendo con l'istituzione del già richiamato CEPEJ e del Comitato consultivo dei giudici europei (CCJE) nei primi anni Duemila. Con l'adozione dell'*Opinion n. 3* del 2002 sull'etica giudiziaria il CCJE ha da subito sottolineato il dovere del giudice al mantenimento di un «*elevato grado di competenza professionale*» (§ 25) e all'adempimento delle funzioni con «*diligenza e ragionevole sollecitudine*», avendo opportuna disponibilità di mezzi adeguati (§ 26)⁷². Nella «*Magna Carta dei giudici*» del 2010 il CCJE ha altresì affermato l'obbligo magistratuale di «*impegnarsi per garantire l'accesso ad una risoluzione delle controversie rapida, efficiente ed economicamente sostenibile*» (§ 15)⁷³. E ancora, nella recente *Opinion n. 27* sulla responsabilità disciplinare, i giudici sono ritenuti sanzionabili per qualsiasi comportamento in contrasto con «*i valori fondamentali consacrati nella Convenzione*», tra cui eloquentemente figurano anche «*competenza e diligenza*»⁷⁴. In modo analogo al CCJE si è peraltro espresso anche il Consiglio dei ministri in una raccomandazione del 2010, ove si contemplava la possibilità che «*un procedimento disciplinare possa aver luogo nel caso in cui i giudici manchino di assolvere ai propri compiti in modo proprio ed efficiente*»⁷⁵.

⁷⁰ Vagamente eccentrico appare invece il richiamo fatto qui dai Principi al dovere di garantire «*ordine e decoro*» nell'aula di giustizia, di cui al § 6.6.

⁷¹ Principio § 1.1.

⁷² Cfr. CCJE, *Opinion No. 3 on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality* (November 19, 2002).

⁷³ CCJE, *Magna Carta of Judges* (November 17-19, 2010).

⁷⁴ CCJE, *Opinion No. 27 (2024) on the disciplinary liability of judges*.

⁷⁵ Cfr. § 69 della «*Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici*

Anche altre carte e convenzioni internazionali mostrano una simile traiettoria, in cui sembra essere maturata nel tempo una maggiore consapevolezza sulla sanzionabilità disciplinare dell'inefficienza del giudice. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa ne è un chiaro esempio. Laddove infatti nelle Raccomandazioni di Kiev sull'indipendenza giudiziaria per l'Est Europa, Sud Caucaso e l'Asia centrale del 2010, l'utilizzabilità delle «*statistiche sull'efficienza delle attività di una corte*» – tra cui espressamente si menzionava il famigerato *reversal rate* – era esclusa recisamente come «*base per una sanzione*», potendo figurare solo limitatamente come «*uno dei fattori per la valutazione dei giudici*» (§ 28), le successive Raccomandazioni di Varsavia del 2023 si mostrano più caute e possibiliste, limitandosi a richiedere che per i procedimenti di valutazione delle performance e quelli disciplinari siano previste autorità, procedure e fattispecie diverse, e che i primi non siano surrettiziamente utilizzati in elusione dei secondi (§ 26). Considerazioni non dissimili possono infine farsi per i documenti non vincolanti redatti da associazioni di giudici e studiosi come, ad es., la Carta universale del giudice – dove addirittura l'efficienza assurge a principio disciplinare a sé stante⁷⁶ – lo Statuto del giudice iberoamericano⁷⁷, ovvero i Principi Burgh House sull'indipendenza dei giudici internazionali⁷⁸. E se per un verso l'ultima versione degli Standard Mount Scopus sull'indipendenza della magistratura appare silente sul tema nella sezione dedicata ai doveri disciplinari (§ 31), pur menzionandola assiduamente in altre parti, l'assenza si spiega ad ogni buon conto con l'adozione di un apposito codice disciplinare nel 2015, dove i temi dell'efficienza e dei ritardi appaiono ben rappresentati⁷⁹.

indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata in occasione della 1098ª riunione dei Delegati dei Ministri del 17 novembre 2010.

⁷⁶ L'art. 6(3) è infatti rubricato «*efficienza*», e stabilisce che «*il giudice deve assolvere alle proprie funzioni con diligenza ed efficienza senza qualsiasi ingiustificato ritardo*». La *Universal Charter of the Judge* è stata adottata durante la conferenza di Taiwan dall'Associazione internazionale dei giudici a Taiwan il 17 novembre 1999, per poi essere aggiornata, diciotto anni dopo, durante una omologa conferenza annuale tenutasi di Santiago de Chile il 14 novembre 2017.

⁷⁷ La cui prima disposizione di «*ética judicial*» prevede proprio, tra l'altro, l'obbligo dei giudici di garantire un'amministrazione della giustizia resa «*in condizioni di efficacia (efficienza)*» (art. 37).

⁷⁸ Benché non menzionino categorie vicine all'efficienza nella discussione sulla *judicial misconduct*, i *Burgh House Principles on the Independence of the International Judiciary* fanno divieto di qualsiasi attività extragiudiziale dei giudici confliggente con gli interessi di un «*funzionamento efficiente e puntuale della corte di cui sono membri*» (art. 8.1).

⁷⁹ Cfr. *Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics* (June 2015): in particolare, v. il divieto di attività extragiudiziarie incompatibili con «*the efficient and timely functioning of the court*» e l'invito ai giudici a riferire ai propri superiori gerarchici nel caso di cospicui ritardi nell'adozione delle decisioni (§ 6.6.).

5. Discussione e interpretazione dei risultati

Relativamente alla prima domanda dell'indagine, è facile concludere per l'insostenibilità di tesi radicali su di una recisa estraneità dell'efficienza rispetto alla giustizia disciplinare. Come si è osservato, negli ordinamenti giudiziari comparati l'efficienza è una categoria disciplinare tutto sommato ben salvaguardata e non infrequentemente esplicitamente menzionata. Codici e prassi disciplinari di numerose esperienze nazionali richiamano l'efficienza dell'attività del giudice – ovvero nozioni ad essa equiparabili – come una categoria comportamentale capace di integrare, in caso di patenti violazioni e mancanze, un illecito disciplinare. Del resto, anche nell'esperienza comune altro è una produttività limitata che rende un soggetto meno performante rispetto agli altri all'interno di un intervallo di fisiologica variabilità delle capacità; altro è, invece, l'aperta e manifesta inoperosità rispetto ai compiti funzionalmente ascritti. Che è a dire: non è possibile attendersi che la giustizia disciplinare si disinteressi di fatti concernenti la qualità e la quantità del lavoro svolto dal giudice, adeguati o no che siano gli strumenti di valutazione della sua produttività e professionalità. A determinate – e, come diremo subito, *più stringenti* – condizioni è in qualche modo inevitabile che la violazione dei doveri professionali sia sanzionabile in sede di responsabilità disciplinare, non potendosi dunque sottoscrivere tesi forti su di un'assoluta alienità della valutazione del lavoro del giudice, della sua produttività e capacità professionale, rispetto all'etica giudiziaria. Anzi, se una «*tendenza*» può registrarsi, e nel diritto comparato e nella produzione sovranazionale, questa porta il segno di una crescente ricorrenza dei riferimenti all'efficienza e alle nozioni ad essa connesse nelle fonti sulla responsabilità disciplinare del giudice.

Questa prima conclusione non ne implica tuttavia una seconda, circa l'insussistenza di differenze ontologiche tra l'efficienza e le altre classiche categorie della responsabilità. Laddove, infatti, l'apprezzamento disciplinare tocca altre qualità in tutto lo spettro delle loro possibili violazioni – rilevando dalla più seria alla meno importante offesa, ad es., all'imparzialità e alla sua apparenza – è istituzionalmente contemplata una ampia fascia di condotte confliggenti con l'efficienza che non integrano una fattispecie di responsabilità disciplinare, in quanto il loro apprezzamento è assorbito da altre sedi e, *in primis*, dalla valutazione delle performance. In altre parole, la presenza di istituti valutativi *ad hoc* per l'efficienza differenzia la tutela di questo interesse ordinamentale da altri – come appunto l'imparzialità e l'indipendenza – rispetto a cui, al contrario, l'unico apprezzamento valutativo è quello disciplinare. La tesi più moderata cui deve accedersi è dunque quella di un'«impunità presunta» dell'inefficienza del giudice in sede disciplinare. La condotta inefficiente, in

altre parole, appare punibile soltanto laddove si manifesti ad un livello di gravità precipuamente significativo – si potrebbe parlare, mantenendo l'allusione penalistica, di *colpa grave* – laddove invece la *colpa lieve* sembra rimanere disciplinarmente irrilevante, *rectius* assorbita da penalità non disciplinari – che, diremo a breve, sono in realtà *incentivi* – come appunto la valutazione delle performance e, mediatemente, i suoi effetti sull'avanzamento nella carriera. Questa differenza, per così dire, “nomologica” porta con sé, inevitabilmente, chiari riflessi probatori. La sussistenza di una presunzione *iuris tantum* di irrilevanza disciplinare implica che la particolare gravità della condotta inefficiente deve essere dedotta e dimostrata dal responsabile dell'azione disciplinare, con un aggravio probatorio che gli è invece richiesto nella violazione degli altri standard comportamentali tutelati in sede disciplinare. Nel più gravoso onere probatorio richiesto per la dimostrazione di un'inefficienza disciplinarmente rilevante sta dunque un'effettiva diversità dell'efficienza con le altre classiche categorie disciplinari.

Venendo poi alla seconda domanda di ricerca, sembra possibile confermare – *per tabulas comparationis*, si potrebbe dire – la percezione di peculiarità dell'esperienza italiana. Anzitutto, il raffronto normativo fa emergere una numerosità di fattispecie che non è presente negli altri ordinamenti giudiziari, nemmeno in quello spagnolo che più si avvicina al modello italiano. Se sulla falsariga del modello penalistico gli illeciti del d.lgs. n. 109 del 2006 fossero raggruppati secondo l'interesse giuridico protetto – anziché secondo la tripartizione legata all'esercizio delle funzioni e al legame con il fatto penale – un ipotetico capo dedicato agli “illeciti contro l'efficienza” conterebbe un cospicuo numero fattispecie disciplinari: la violazione delle norme sul servizio giudiziario, organizzativo e informatico (art. 2, lett. n)⁸⁰; l'illegittima delega ad altri di compiti propri (art. 2, lett. o)⁸¹; la residenza non autorizzata in comune diverso da quello dell'ufficio qualora ne sia derivato un danno alla diligenza e alla laboriosità (art. 2, lett. p)⁸²; il «*reiterato, grave e ingiustificato ritardo*» nell'esercizio delle attività giudiziarie (art. 2, lett. q)⁸³; l'abituale e ingiustificata sottrazione alle attività di servizio (art. 2, lett. r)⁸⁴; mancata assegnazione di affari o omessa redazione di provvedimenti da parte del dirigente dell'ufficio

⁸⁰ Su cui per un commento v. ora A. DAL MORO, *Art. 2, comma 1, lett. n*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *Codice disciplinare dei magistrati: Saggi e commento sistematico al D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 e disposizioni correlate. Aggiornati alla riforma Cartabia*, Milano, 2024, 620 ss.

⁸¹ Cfr. E. CENICCOLA, *Art. 2, comma 1, lett. o*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 643 ss.

⁸² Cfr. A. DAL MORO, *Art. 2, comma 1, lett. p*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 665 ss.

⁸³ Cfr. A. DAL MORO, *Art. 2, comma 1, lett. q* (*magistrati requirenti*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 690 ss.

⁸⁴ Cfr. A. DAL MORO, *Art. 2, comma 1, lett. r*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 719 ss.

o del presidente o collegio (art. 2, lett. s)⁸⁵; la violazione del dovere di reperibilità (art. 2, lett. t)⁸⁶. In tutti questi casi si tratta, ad ogni buon conto, di singole *species* di quello che, nel diritto comparato, è generalmente sussunto entro il *genus* dell'efficienza del giudice – di comportamenti, in altre parole, che direttamente inficiano l'efficiente funzionamento della macchina giudiziaria. E come si commenterà a breve, il catalogo di fattispecie in questione si è pure di recente allargato con la legge n. 71 del 2022, al punto che oggi gli illeciti contro l'efficienza ammontano a ben 10 fattispecie.

Ora, l'elevato numero delle fattispecie disciplinari può facilmente spiegarsi con l'opzione tutta italiana per una tipizzazione rigida dell'illecito disciplinare del giudice, operata dalla riforma del 2005-2006 e che, almeno nel modo in cui è stata realizzata, non trova analoghi diretti nel diritto comparato⁸⁷. La conferma sull'utilizzo in chiave efficientista dello strumento disciplinare e, mediamente, sulla peculiarità dell'esperienza italiana viene dalla lettura congiunta della giurisprudenza disciplinare e del regime delle valutazioni di professionalità dei giudici. Per un verso, è agile constatare l'utilizzo della sanzione disciplinare nel contesto degli illeciti contro l'efficienza: compulsando i dati forniti dalla Procura generale – sistematizzati secondo una categorizzazione unitaria⁸⁸ – i soli

⁸⁵ Cfr. I. PEPE, *Art. 2, comma 1, lett. s*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 729 ss.

⁸⁶ Cfr. A. DAL MORO, *Art. 2, comma 1, lett. t*), in F. GIGLIOTTI (a cura di), *op. cit.*, 737 ss.

⁸⁷ L'esperienza spagnola, che più si avvicina a quella italiana, se ne distingue infatti per la presenza di una qualche clausola di chiusura repressiva, come ad es., il *falta muy grave* della violazione del dovere di fedeltà alla Costituzione (LOPJ, art. 417.1), che secondo la giurisprudenza costituzionale deve essere interpretato estensivamente, a ricomprendere tutti i «*deberes judiciales*» inferibili dalla Costituzione (ad es., imparzialità, indipendenza, fiducia pubblica nella magistratura, etc.) e quindi non solo il mero rispetto del *decisum* del *Tribunal Constitucional* (cfr. Trib. Supr. 14 dicembre 2015, n. 2614) ovvero il semplice *falta grave* dell'abuso di autorità o della grave mancanza di considerazione per i cittadini, le istituzioni pubbliche e gli altri enti dell'amministrazione della giustizia (LOPJ, art. 418.1). Sulla genesi della tipizzazione disciplinare italiana *ex plurimis* v. diffusamente F. DAL CANTO, *La responsabilità disciplinare: Aspetti sostanziali*, in *Foro it.*, 1, 2006, 43-46, e ora F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024, 314-323.

⁸⁸ Se per alcuni aspetti il lavoro della Procura generale deve essere celebrato per la sua completezza e organicità, che lo collocano tra i migliori servizi di informazione sul disciplinare dei magistrati a livello comparato, alcune distonie ne rendono problematica l'analisi: a parte alcune incongruenze tra annualità – ad es., il totale delle incolpazioni per l'anno 2022 è indicato in 140 nell'*Intervento* del 2024, mentre nella relazione del 2023 erano solo 136; lo stesso è avvenuto nel 2020, 2018, 2017 – problematica è la categorizzazione utilizzata negli anni dalla Procura, che oltre a non aver utilizzato il criterio più semplice e uniforme possibile – quello per capo d'incolpazione – ha distillato le categorie legislative in sottocategorie *ad hoc*, per cui i ritardi, ad es., risultavano suddivisi, almeno dal 2017 al 2024, in diciture come «*astensione e omissione atti dovuti*», «*ritardi e negligenze negli atti di ufficio*», «*tardiva o mancata scarcerazione*», «*ritardi nel deposito dei provvedimenti*» (2017, 2018). È chiaro che, spacchettando la macrocategoria, il colpo d'occhio rischia di risultare più benevolo del dovuto.

ritardi dei magistrati rappresentano un fatto costante e particolarmente emergente, costituendo rispettivamente il 23% delle incolpazioni nel 2017 (n. 57, tot. 247), il 26% nel 2018 (n. 46, tot. 179), il 24% nel 2019 (n. 62, tot. 254), il 28% nel 2020 (n. 70, tot. 251), il 16% nel 2021 (n. 26, tot. 165), il 18% degli illeciti nel 2022 (n. 25, tot. 140), il 22% degli illeciti nel 2023 (n. 31, tot. 144), il 22% degli illeciti nel 2024 (n. 24, tot. 110)⁸⁹. Aggiungendo un altro sicuro illecito contro l'efficienza, come la violazione delle norme sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi informatici di cui all'art. 2, lett. n), le percentuali chiaramente crescono⁹⁰. Per converso, le valutazioni di professionalità registrano da sempre invece percentuali di giudizi positivi cospicuamente elevate, come da più parti sottolineato⁹¹. Il punto fondamentale, tuttavia, è che il numero di valutazioni non positive o negative è difficilmente compatibile con la giurisprudenza disciplinare sugli illeciti concernenti l'efficienza e, dunque, con il giudizio sulla professionalità del magistrato. A fronte, infatti, di 49 valutazioni "non positive" e "negative" tra il 2017 e il 2020, le incolpazioni disciplinari concernenti i ritardi sono state 101, che diventano 151 se si considera anche il richiamato art. 2, lett. n)⁹². Applicando il tasso medio di condanne della Sezione disciplinare in quel periodo, si ottiene il dato di 41 pronunce disciplinari per i due reati⁹³. Se quindi si considera che a) le violazioni

⁸⁹ (Tutti i dati sono ottenuti dalle relazioni di accompagnamento agli interventi dei Procuratori generali della Corte Suprema di Cassazione all'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia.) La peculiare incidenza della fattispecie disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. q), spiega la profusa attenzione della dottrina sul tema: *ex plurimis* cfr. A. CAPUTO, *Ritardi e responsabilità disciplinare dei magistrati: Il punto sugli orientamenti della giurisprudenza*, in *Quest. giust.*, 1, 2012, 44 ss.; G. CAMPANELLI, *Il sistema disciplinare*, in *Foro it.*, 5, 2016, 234; G. FERRI, *Autonomia e indipendenza della magistratura tra "vecchio" e "nuovo" ordinamento giudiziario*, in *Riv. AIC*, 4, 2017, 25; R. BIANCHI RIVA, C. SPACCAPELO, *Eccessiva durata del processo e responsabilità disciplinare dei magistrati: Il ritardo nel deposito dei provvedimenti fra storia e attualità*, in *Italian Review of Legal History*, 7, 2021, 485 ss.

⁹⁰ Rispettivamente diventando il 30% (2017), 30% (2018), 30% (2019), 32% (2020), 25% (2021), 27% (2022), 28% (2023), 31% (2024).

⁹¹ Cfr. G. ZAMPETTI, *Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: Le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale*, in *Oss. cost.*, 6, 2024, 29; G. CAMPANELLI, S. PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in *Oss. cost.*, 1, 2023, 143-144.

⁹² I dati delle valutazioni di professionalità sono quelli offerti dal Ministro della giustizia a seguito di interrogazione parlamentare. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari* (XVIII Legislatura), seduta di mercoledì 20 ottobre 2021, n. 578, 18-19. (La difformità è verosimilmente dovuta all'esclusione dell'annata 2021, che ancora doveva concludersi. Sarebbe dunque stato improprio includere il 2021 nel presente raffronto).

⁹³ I tassi di «condanne» sono stati rispettivamente del 21,9% (2020), 22,6% (2019), 38% (2018), 25,2% (2017).

sui ritardi e sulle norme sul servizio giudiziario sono solo due di sette (allora) fattispecie di illeciti contro l'efficienza, non essendo per le altre disponibili dati analitici prima del 2025⁹⁴, e b) il tasso di *condanna* medio sottostima, per riconoscimento espresso della Procura generale, la colpevolezza disciplinare – in quanto i procedimenti caducati per la «cessata appartenenza all'ordine giudiziario» conseguente alle dimissioni o al pensionamento anticipato sono pronunciati con sentenza di non doversi procedere o di non luogo a procedere⁹⁵ – appare quantomai inverosimile pensare che il numero delle sanzioni disciplinari per “illeciti contro l'efficienza” non superi il numero delle valutazioni di professionalità negative e non positive.

Al di là della fosca luce gettata sulla credibilità delle valutazioni di professionalità e sugli scenari di rosea efficienza da loro sempre restituiti, divengono diversi gli interrogativi concernenti la peculiare interazione tra giustizia disciplinare e valutazioni delle performance⁹⁶. Nello spazio di queste righe, tuttavia, il taglio interpretativo su cui si vorrebbe portare l'attenzione riguarda il

⁹⁴ È probabile che almeno alcuni degli illeciti – si pensi, ad es., all'art. 2, lett. o), p), t) – siano confluiti nella a dir poco omnicomprensiva categoria della «violazione di norme processuali penali e civili», che per diversi anni è risultata l'illecito funzionale più ricorrente insieme ai ritardi. Da questo punto di vista, non può che lodarsi la scelta del Procuratore generale Salvato con cui, a partire dall'ultimo *Intervento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024* del 24 gennaio 2025 ha sistematizzato le incolpazioni disciplinari secondo le opportune fattispecie previste dal d.lgs. 109/2006, utilizzando il riferimento alle lett. q) («reiterati, gravi e ingiustificati ritardi») e q-bis («omessa collaborazione nell'attuazione del piano di rientro dei ritardi /reiterazione delle condotte che hanno imposto il piano»).

⁹⁵ V. ad es. – ma il chiarimento è ribadito in quasi tutti gli *Interventi* – G. SALVI, *Intervento del Procuratore generale della Corte suprema di Cassazione nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021* (Roma, 21 gennaio 2022), 38 («Spesso le statistiche vengono – anche in questo campo, come in altri di cui si è detto – lette con superficialità quando non con strumentalità. Ad esempio, solo inserendo tra le “assoluzioni” la conclusione di non doversi procedere per dimissioni del magistrato può portare a ritenere lassista la nostra disciplina. Le dimissioni e il pensionamento anticipato sono invece spesso indice della preoccupazione della gravità della sanzione imminente. Nel solo 2021, tra le 17 sentenze della sezione che hanno deliberato in tal senso, 5 derivano dalla già inflitta rimozione in altra procedura, una per raggiunti limiti di età e le restanti 11 per pensionamento anticipato»).

⁹⁶ Chi ha studiato empiricamente i dati ha individuato casi in cui come una positiva valutazione di professionalità abbia finito, a volte, per lenire il rigore della giustizia disciplinare: cfr. D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, 2011, 113, 133-134, 163, 204, 210, nota 8, 254; G. DI FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in *Arch. pen.*, 3, 2021, 4. Si tratterebbe, per certi versi, di un problematico cortocircuito valutativo: in un procedimento giurisdizionale come quello disciplinare il giudizio è invero tendenzialmente su *fatti* e non su *qualità*; al contrario, è in un procedimento amministrativo sulle capacità, come quello delle valutazioni di professionalità, che si può – e oggi per certi versi si deve: v. *infra*, nota 119 – ampliare il materiale valutativo considerato.

problema per certi versi basilare e più volte denunciato dagli stessi Procuratori generali: lo scaricamento sul sistema disciplinare delle funzioni proprie delle valutazioni delle performance e, per l'effetto, lo sbilanciamento ordinamentale sul suo utilizzo come sprono all'efficienza del corpo giudiziario⁹⁷. Come si adombrava in apertura, il rapporto tra lo strumento disciplinare e quello delle valutazioni di professionalità richiama infatti una diade nota all'analisi economica del diritto: il dualismo tra "il bastone" – qui: la sanzione disciplinare – e "la carota" – qui: l'utilità conseguente all'eccellente prestazione giudiziaria⁹⁸. Sia le pene connesse alla sanzione che i premi annessi alla performance incidono sull'interesse dei giudici al conseguimento di determinati beni. Si va da beni più immateriali come la reputazione all'interno del corpo professionale ovvero la notorietà esterna⁹⁹ a beni molto più tangibili, come la promozione a incarichi direttivi – presenti in natura come beni scarsi e rivali, la cui aggiudicazione necessariamente impone un processo competitivo – fino ad elementi istituzionali dell'ordinamento giudiziario, come la retribuzione per prestazioni (*pay for performance*) ovvero l'elargizione di bonus

⁹⁷ Oltre a R. FUZIO, *op. cit.*, 110 («Senza contare che molte delle condotte non ritenute meritevoli di sanzione disciplinare, e sovente nemmeno di inizio di azione disciplinare, ben potrebbero o dovrebbero essere tenute in considerazione dal C.S.M. per i diversi profili attinenti le valutazioni di professionalità (non positive o negative per il solo 0,58% del totale, nell'attuale consilia-tura)» v. P. CICCULO, *Intervento del Procuratore generale della Corte suprema di Cassazione nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015* (Roma, 28 gennaio 2016), 79-80; P. CICCULO, *Intervento del Procuratore generale della Corte suprema di Cassazione nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016* (Roma, 26 gennaio 2017), 107 («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 e 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"»). In dottrina v. *supra*, nota 18, nonché l'implicito riconoscimento della diffusione del fenomeno in C. CASTELLI, *Il sistema disciplinare dei magistrati: Una cosa seria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 127 («Una particolare attenzione va data ai procedimenti disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti che per molti anni sono diventati un vero e proprio spauracchio nella vita professionale dei magistrati, tale da condizionarne l'operato. La sensazione diffusa era che una possibile contestazione disciplinare fosse sempre in agguato, indipendentemente da correttezza e laboriosità del singolo»).

⁹⁸ Per una definizione v. B. GALLE, *The Tragedy of the Carrots: Economics and Politics in the Choice of Price Instruments*, in *Stanford Law Review*, 4, 2012, 803.

⁹⁹ Per una teoria della «reputazione giudiziaria», con annessa distinzione tra reputazione individuale e collettiva e in riferimento ad *audience* interne ed esterne, si rimanda a N. GAROUPA, T. GINSBURG, *Judicial Reputation: A Comparative Theory*, Chicago, 2015, 17 ss.

basati sulla produttività¹⁰⁰. In tutti i casi si postula, in radice, che il comportamento del giudice risponda ai condizionamenti positivi (*reward*) e negativi (*punishment*)¹⁰¹ secondo un approccio tipicamente ispirato alla psicologia behavioristica¹⁰². Detto nei termini di *law and economics*: l'assunto di base è che, come tutti, i giudici massimizzino la propria utilità, anche all'interno di un'amministrazione pubblica storicamente refrattaria – in un certo senso, *deliberatamente* – all'efficienza organizzativa¹⁰³.

A un certo livello, sia le sanzioni che gli incentivi sono dispositivi psicologici indefettibilmente presenti in tutte le istituzioni umane¹⁰⁴. Questo non

¹⁰⁰ In riferimento alla giustizia amministrativa francese v. H. PAULIAT, C. FOULQUIER-EXPERT, L. BERTHIER, C. BOYER-CAPELLE, P. LAGARDE, L. PAILLER, N. POULET, A. SAUVIAT, *The evaluation and development of the quality of justice in France*, in F. CONTINI (a cura di), *Handle with Care*, cit., 92. Sulla Spagna cfr. J.A. BALLESTERO PASCUAL, *La remuneración, la jubilación, los mecanismos de prórroga de las funciones de los jueces y el régimen de la responsabilidad disciplinaria*, in T. FREIXES SANJUÁN, J.M. MACÍAS CASTAÑO, J.A. BALLESTERO PASCUAL, J. BANACLOCHE PALAO, I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, L. CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, R. RODRÍGUEZ ARRIBAS, *La protección de la independencia judicial en la Unión Europea*, s.l., 2023, 160-168, e criticamente G. DOMÉNECH PASCUAL, *Juzgar a destajo: La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones*, Cizur Menor-Navarra, 2009. In Germania, l'ipotesi è effettivamente stata contemplata e fortemente osteggiata dalle associazioni dei giudici: cfr. A. SEIBERT-FOHR, *op. cit.*, 480.

¹⁰¹ Complice forse la storica diffidenza nell'avvicinare all'ordinamento giudiziario principi e interpretazioni "economiciste", la discussione dei bastoni e delle carote nell'apparato giudiziario in Europa è decisamente recente, benché promettente: *ex plurimis* v. D. KOSAR, *The least accountable branch*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2013, 260; S. BENVENUTI, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2018, 371. Completamento diverso il discorso, invece, per gli Stati Uniti: oltre alle fonti altrove citate cfr. W.M. LANDES, R.A. POSNER, *The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective*, in *Journal of Law & Economics*, 3, 1975, 887; F. SCHAUER, *Incentives, Reputation, and the Inglorious Determinants of Judicial Behavior*, in *University of Cincinnati Law Review*, 3, 2000, 632; L. EPSTEIN, J. KNIGHT, *How Personal Motivations Affect Judges' Decisions*, in L. EPSTEIN, G. GRENDSTAD, U. ŠADL, K. WEINSHALL (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour*, Oxford, 2024, 201.

¹⁰² Il cui principio fondamentale è il «condizionamento operante» – per usare la celebre espressione di B.F. SKINNER, *Operant behavior*, in *American Psychologist*, 8, 1963, 506 – dove il comportamento muta in ragione dell'associazione tra una azione volontaria e una ricompensa o una punizione. Qualsiasi appaiano i limiti del behaviorismo oggi, questo non esclude la ricomprensione di alcuni suoi assunti all'interno di nuovi piani epistemologici: cfr. O.H. TURNBULL, M. SOLMS, *Awareness, desire, and false beliefs: Freud in the light of modern neuropsychology*, in *Cortex: A Journal Devoted to the Study of the Nervous System and Behavior*, 8, 2007, 1084.

¹⁰³ Cfr. *ex plurimis* R.D. COOTER, *The Objectives of Private and Public Judges*, in *Public Choice*, 1, 1983, 107 («Judges in the public court systems of the United States are insulated from the pressures of the workplace, because income and promotion are unrelated to measure performances»).

¹⁰⁴ *Ex plurimis* cfr. H.P. GREENWALD, *Organizations: Management without control*, Sage, Los Angeles, 2008, 133-134.

significa, al tempo stesso, che i due mezzi siano in tutto e per tutto fungibili, desiderabili nella stessa misura e corrispondenti a medesimi stadi evolutivi dell'organizzazione sociale. Al contrario, come sottolineano alcuni studiosi di *law and economics*, l'evoluzione dei sistemi giuridici sembra mostrare una crescente recessività dello strumento sanzionatorio a fronte dell'affermazione di una logica istituzionale sempre più imperniata sugli incentivi¹⁰⁵. A questo si assiste, infatti, in una pluralità di contesti giuridici corrispondenti, tra l'altro, alle politiche ambientali, militari, della proprietà intellettuale, educative e sanitarie¹⁰⁶, financo arrivando a teorizzarne l'applicazione in quel diritto penale che sarebbe l'emblema del modello sanzionatorio¹⁰⁷. Le spiegazioni per questo cambio di paradigma regolatorio sono plurime, e non è possibile qui dilungarsi: tutte convergono, in ogni caso, verso l'attribuzione del mutamento alla migliore performance delle istituzioni giuridiche basate sugli incentivi, piuttosto che sulle sanzioni, nella complessità della società moderna¹⁰⁸.

Queste considerazioni aprono immediati riflessi comparati, anzitutto per la sistemologia giudiziaria. Diviene infatti ipoteticamente possibile distinguere tra ordinamenti giudiziari "moderni", in cui lo strumento disciplinare si presenta come una *extrema ratio* utile a colpire tutto ciò che non può *ipso facto* essere assoggettato a principi di incentivazione sociale – si pensi, ad es., ai comportamenti repressibili non connessi ad un vantaggio materiale, financo diseconomici per lo stesso giudice – l'incentivo divenendo viceversa il mezzo istituzionale standard per i comportamenti del giudice suscettibili di un orientamento economico.

Gli ordinamenti "arcaici", al contrario, si caratterizzerebbero per un utilizzo indiscriminato dello strumento sanzionatorio, impiegato non solo per

¹⁰⁵ Cfr. G. DE GEEST, G. DARI-MATTIACCI, *The Rise of Carrots and the Decline of Sticks*, in *University of Chicago Law Review*, 1, 2013, 343 («there is a remarkable tendency in modern legal systems to increasingly use carrots. [...] Modern legal systems tend to avoid the stick-based command-and-control approach to change behavior and try to use subsidies and tax credits more often»).

¹⁰⁶ Per questi e altri esempi cfr. *ivi*, 373-390.

¹⁰⁷ Cfr. V.E. SCHWARTZ, P. GOLDBERG, *Carrots and Sticks: Placing Rewards as Well as Punishment in Regulatory and Tort Law*, in *Harvard Journal on Legislation*, 2, 2014, 315 ss.

¹⁰⁸ Secondo De Geest e Dari-Mattiaci l'utilizzo degli incentivi è dovuto alla complessità di società caratterizzate da una forte specializzazione delle funzioni e una marcata divisione del lavoro, rispetto a cui il legislatore si trova in una condizione di asimmetria informativa per cui l'utilizzo di sanzioni sarebbe diseconomico in quanto colpirebbe cittadini che non sono naturalmente in grado di soddisfare le pretese oggetto delle sanzioni, ovvero quando alcune pretese sono sproporzionatamente soddisfabili da alcuni cittadini piuttosto che da altri. Cfr. G. DE GEEST, G. DARI-MATTIACCI, *op. cit.*, 345-346, 372-373. Altre interpretazioni correlano la diffusione anche ad altri fattori, anche costituzionali, come l'assetto federale di un ordinamento: v. in questo senso B. GALLE, *op. cit.*, 841-843.

colpire e prevenire comportamenti disdicevoli o irrazionali – *rectius*, non governati da un principio di razionalità economica, ma di altro tipo¹⁰⁹ – ma anche per orientare quelli che in un ordinamento giudiziario moderno sarebbero lasciati a un'organizzazione secondo premi e incentivi. Che è a dire: laddove negli ordinamenti più retri il giudice assolve diligentemente alle proprie funzioni per il mero timore della sanzione disciplinare, in quelli più avanzati è l'interesse a conseguire un'utilità a stimolarlo all'adempimento efficiente dei propri compiti. Benché il risultato finale possa per un verso apparire lo stesso – l'adempimento efficiente del proprio compito istituzionale da parte del giudice – il percorso psicologico è ben diverso¹¹⁰ e, se il principio di *law and economics* tiene, un sistema basato più sulle carote che sui bastoni finisce per essere complessivamente più economico ed efficiente, su larga scala, per l'ordinamento giuridico. Lo svantaggio di un sistema basato sugli incentivi sta nella maggiore complessità rispetto a uno basato sulle sanzioni – molto più facili da apprestare e applicare¹¹¹ – cui si aggiungono possibili effetti demotivanti dovuti alla natura economica degli incentivi¹¹².

Di questo ragionamento è facile inferire la ricaduta di ingegneria istituzionale: l'obiettivo di un «*sistema ben funzionante*» – per riprendere la citazione da cui siamo partiti¹¹³ – si consegue, anche in Italia, abbandonando l'utilizzo indiscriminato della sanzione disciplinare a favore di una configurazione istituzionale maggiormente improntata alla logica per incentivi. Se si volge lo

¹⁰⁹ Cfr. J.L. SCHROEDER, *The End of the Market: A Psychoanalysis of Law and Economics*, in *Harvard Law Review*, 2, 1998, 483 ss.; J.L. SCHROEDER, *Rationality in Law and Economics Scholarship*, in *Oregon Law Review*, 1, 2000, 147 ss.

¹¹⁰ Cfr. J. KUBANEK, L.H. SNYDER, R.A. ABRAMS, *Reward and punishment act as distinct factors in guiding behavior*, in *Cognition*, 2015, 154 ss.

¹¹¹ Cfr. G. DE GEEST, G. DARI-MATTIACCI, *op. cit.*, 372 («*in simple settings, sticks are superior because they are not meant to be applied, thus minimizing transaction costs and risks. In addition, sticks cause fewer distributional distortions when the citizens are sufficiently homogeneous with respect to effort costs. This simple result explains why legal systems usually rely on sticks (as is clearly the case with criminal law and tort law) and why carrots (such as copyrights and patents) are the exception*»).

¹¹² Parte della letteratura statunitense ha comunque adombrato criticità nell'utilizzo di una logica esclusivamente incentivante, nel momento in cui il ricorso agli incentivi eroderebbe la spinta motivazionale ad obbedire alla norma giuridica spontaneamente: è il c.d. fenomeno del «*motivational crowding-out*», in base a cui «*offering financial rewards for good behavior may undermine laudable social motivations, like professionalism or civic duty*» (K. UNDERHILL, *Money That Costs Too Much: Regulating Financial Incentives*, in *Indiana Law Journal*, 3, 2018, 1109). Il *crowding-out* avrebbe anche altri effetti collaterali, inficiando «*performance quality, sustainability of performance over time, distribution of tasks across a population, and engagement in nonincentivized behaviors that rely on similar motivations*» (*ivi*, 1112).

¹¹³ N. ZANON, *op. cit.*, 1.

sguardo alle recenti riforme legislative con queste considerazioni in mente il segno non sembra essere, tuttavia, quello di un inequivocabile avanzamento, al di là dei proclami e delle suggestioni. In primo luogo, è dato constatare la pervicace fiducia del legislatore italiano nello strumento disciplinare come mezzo per assicurare efficienza¹¹⁴. A fianco, infatti, della modifica di fattispecie già esistenti e dell'introduzione di nuove qui non immediatamente rilevanti¹¹⁵, la legge n. 71 del 2022 ha introdotto tre nuove ipotesi di illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni: l'omessa collaborazione del magistrato all'attuazione del piano mirato di smaltimento dei ritardi adottato dal capo dell'ufficio (ora art. 2, comma 1, lett. q-*bis*), d.lgs. n. 109 del 2006)¹¹⁶; l'omessa adozione del piano di smaltimento o – in caso di aumento superiore al 10% delle pendenze o «*comunque a fronte di andamenti anomali*» – di altri interventi idonei da parte del capo dell'ufficio giudiziario (ora art. 2, comma 1, lett. ee-*bis*); l'omessa comunicazione all'autorità competente (Consiglio giudiziario o equivalente) del magistrato recalcitrante al piano mirato di smaltimento (ora art. 2, comma 1, lett. ee-*ter*)¹¹⁷. In tutti questi casi si tratta, ancora una volta, di fattispecie disciplinari rispondenti a una logica efficientistica e volte a fronteggiare lo specifico problema dei ritardi. Si tratta, dunque, dell'ennesimo ricorso ai “bastoni disciplinari”, semplici nell'adozione quanto forse poco lungimiranti e remunerativi dal punto di vista della funzionalità – l'efficienza, appunto – del sistema. Sul versante repressivo, piuttosto, un elemento di maggiore novità può rinvenirsi nella promozione di una forma di corresponsabilità tra il magistrato e il capo dell'ufficio, nell'ottica di un ripensamento del ritardo nei termini di un problema non solo del singolo, quanto dell'ufficio giudiziario nel suo complesso¹¹⁸.

¹¹⁴ V. D. CAVALLINI, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario: Le modifiche già entrate in vigore e quelle attese*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2024, 720 («In materia disciplinare la riforma interviene su aspetti puntuali che sembrano più direttamente collegati alle esigenze del pnrr e alla necessità di prevenire ed evitare ritardi nello svolgimento dei processi»).

¹¹⁵ Il riferimento è all'introduzione dell'art. 3, comma 1, lett. l-*bis*), sanzionante «l'adope-rarsi per condizionare indebitamente l'esercizio delle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o per altri o di arrecare un danno ingiusto ad altri», e la correlata «omissione, da parte del componente del Consiglio superiore della magistratura, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illecito disciplinare» per come appena descritto.

¹¹⁶ Già oggetto, peraltro, di un provvedimento disciplinare. Cfr. L. SALVATO, *op. cit.*, 350.

¹¹⁷ Disposizioni inserite, rispettivamente, dall'art. 11, comma 1, lett. a), punti 3 e 5, legge n. 71 del 2022.

¹¹⁸ V. in questo senso D. CAVALLINI, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario*, cit., 720-721, che sottolinea come, con l'assunzione del ruolo di «una sorta di “garante” del rispetto dei termini dei procedimenti», nel capo dell'ufficio sembrano approfondirsi i tratti di una

Per converso – e ferma restando l'impossibilità di una discussione approfondita del tema qui – il nuovo regime delle valutazioni di professionalità non sembra contenere, per parte sua, le premesse per una sicura riappropriazione delle funzioni valutativo-incentivanti accollate, in via di supplenza, dalla giustizia disciplinare. Non che manchino, sia chiaro, elementi positivi nella legge n. 71 del 2022, come altrove si è avuto modo di segnalare¹¹⁹. Ciononostante, gli elementi astrattamente più idonei ad indurre un mutamento di sistema sono stati nei fatti stemperati. La graduazione dei giudizi di professionalità – chiave di volta per l'immissione di una logica effettivamente premiante e incentivante – è stata confinata «*alle capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro*» (art. 3, lett. c), legge n. 71 del 2022): benché cruciale, si tratta pur sempre di un semplice capitolo della professionalità del giudice¹²⁰. Al tempo stesso, il voto della componente forense è stato subordinato alla previa segnalazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, con l'esclusione della facoltà di voto della componente universitaria – che, in prospettiva, avrebbe invece potuto aggiungere una preziosa voce “terza” rispetto al dualismo tra avvocatura e magistratura¹²¹. Ma come spesso accade, è al livello della normativa secondaria che si annidano le maggiori inquietudini, con la circolare attuativa del CSM 13 novembre 2024, p. 21578, a instillare il timore che i propositi di *accountability* finiscano vanificati da una valutazione a un tempo indicistica – e, per ciò stesso, limitatamente controllabile *ab externo* – e da alcuni ritenuta in sé e per sé abbastanza indulgente¹²². Ovviamente, solo la fase attuativa

«figura dotata di reali poteri di direzione, controllo e organizzazione dell'ufficio» già delineati nella riforma del 2006.

¹¹⁹ Il riferimento è ad alcune previsioni contenute nella legge n. 71 del 2022: l'incompatibilità tra l'appartenenza alla Sezione disciplinare e le altre commissioni del CSM; l'imposizione della presidenza della Sezione disciplinare da parte del Vicepresidente per tutta la durata della consiliatura; la predeterminazione dei criteri per l'assegnazione dei procedimenti ai componenti da parte del presidente; il rilievo imposto al “fatto disciplinare” in sede di valutazione di professionalità. Per una discussione si permette il rimando a S.R. VINCETI, *La responsabilità disciplinare del magistrato in Irlanda: Spunti sul dibattito italiano a margine dell'istituzione del Consiglio di giustizia irlandese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2022, 828-829.

¹²⁰ Cfr. D. CAVALLINI, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario*, cit., 708-709. Non sorprendentemente, la formula è una ripresa di un analogo indice sviluppato dal CSM nelle valutazioni di professionalità: cfr. G. GILARDI, *La giustizia civile e la possibilità di cambiamento*, in *Quest. giust.*, 4, 2004, 603.

¹²¹ Cfr. D. CAVALLINI, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario*, cit., 713.

¹²² A catalizzare l'attenzione è stata la declinazione dell'indice di «*gravi anomalie [...] e di significative criticità in ordine all'esito, nelle successive fasi e nei gradi del procedimento, dei provvedimenti giudiziari emessi o richiesti*», i cui presupposti la Circolare ritiene integrati i) in caso di provvedimenti riformati per «*per abnormità*» o altri gravi ragioni, ovvero ii) «*quando la riforma o l'annullamento assumono carattere significativo rispetto al complesso degli affari*

permetterà di formulare un giudizio completo e credibile sulla continuità con il regime previgente ed è forse sbagliato, e francamente un po' ingiusto, intonare subito il *de profundis*. Almeno sulla carta, tuttavia, non sembrano emergere con chiarezza presupposti normativi idonei a presagire un sicuro superamento dell'arcaicità del modello tradizionale – con il suo facile ricorso ai bastoni disciplinari – a favore di un modello ordinamentale più moderno, che assicuri veri e meritati benefici al giudice che con sacrificio, abnegazione e ingegno si sforzi di eccellere nella propria attività professionale.

6. Conclusione

L'efficienza è una categoria propria della responsabilità disciplinare dei giudici: questo convergentemente attestano l'analisi delle esperienze comparate, di common e *civil law*, e la produzione documentale sovranazionale. Che l'efficienza rappresenti uno standard comportamentale cui il giudice è chiamato a conformarsi non implica tuttavia, *sic et simpliciter*, un'equipollenza con lo statuto giuridico delle altre categorie della giustizia disciplinare: laddove infatti la tutela di interessi come l'imparzialità, l'indipendenza o l'integrità trova nella responsabilità disciplinare lo strumento di tutela prioritario ed esaustivo – capace di intercettare qualsiasi violazione rilevante dal punto di vista giuspubblicistico – l'efficienza è un bene protetto e salvaguardato anche attraverso istituti a carattere extradisciplinare, a partire dalla valutazione delle performance giudiziarie e dalla sua connessione con premialità come la progressione in carriera, il trasferimento a sedi più prestigiose, l'avanzamento retributivo. Questa coesistenza tra uno strumento schiettamente sanzionatorio – il “bastone” – e istituti premiali e dunque incentivanti – “le carote” – adombra dunque una larga sfera di condotte inefficienti che, pur rilevando in altre sedi valutative, risultano inconsistenti dal punto di vista disciplinare. Nel controllo

definiti», dove la significatività è ritenuta sussistente solo «quando, rispetto al complesso degli affari definiti dal magistrato, oltre due terzi dei provvedimenti o delle richieste di cui ai commi che precedono risultano annullate, riformate o rigettate» (Circolare P. 21578 del 2024, art. 5-6). L'Unione camere penali ha recisamente criticato la fissazione della soglia a oltre i 2/3 dei provvedimenti – giudicata «un'evenienza sostanzialmente irrealizzabile» – per l'effetto considerato il «relativo criterio» – quello della riforma dei provvedimenti nei gradi successivi – come «del tutto sterilizzato». Cfr. GIUNTA DELL'UNIONE CAMERE PENALI, *Valutazione di professionalità dei magistrati? “Ma mi faccia il piacere!”*, 15 novembre 2024. La magistratura associata ha difeso la norma ricordando la compresenza del dato qualitativo – sganciato da incidenza statistica – la sussumibilità nei 2/3 anche dei provvedimenti solo parzialmente riformati e richiamando al contempo l'attenzione sui rischi della diffusione di un «conformismo giudiziario». Cfr. S. MUSCO, *Pagelle alle toghe, Costa (FI) critica la nuova circolare. Il Csm: «Non è come dice»*, in *il Dubbio*, 10 novembre 2024.

giuridico può così acclararsi l'esistenza – non necessariamente esplicitata – di una presunzione *iuris tantum* sull'irrilevanza disciplinare delle condotte inefficienti del giudice, che impone uno specifico onere probatorio in capo all'autorità disciplinare.

Il dato qualitativo e, nei limiti della disponibilità dei dati, quello quantitativo confermano poi la peculiarità dell'ordinamento giudiziario italiano nel contesto comparato. Per un verso, infatti, molto più numerose e articolate sono le norme del d.lgs. n. 109 del 2006 volte a sanzionare comportamenti del giudice in vario modo lesivi di standard minimi di efficienza. Ma più ancora, l'analisi della giurisprudenza disciplinare mostra una dominanza dello strumento disciplinare nel contrasto dei comportamenti inefficienti: questo emerge, in particolare, incrociando i dati delle sanzioni disciplinari inerenti a illeciti contro l'efficienza con il numero di valutazioni non positive e negative. La valutazione dei giudici in Italia rimane dunque, per richiamare l'immagine di *law and economics*, un fatto di bastoni, più che di carote. E sempre interpretando il dato secondo l'analisi economica dell'evoluzione dei sistemi giuridici, l'ordinamento giudiziario italiano finisce così per apparire un modello arcaico – almeno *in parte qua* – in quanto schiacciato sulla dimensione punitiva e refrattario a un riorientamento verso un'organizzazione più incentivante e premiale dell'efficienza giudiziaria. Da questo punto di vista, le ultime riforme portano il segno di una certa ambivalenza, mostrando per un verso avvertenza al problema – nel tentare, si vedrà con che successo, un rilancio della valutazione delle performance – per l'altro ripiegandosi nella *comfort zone*, per così dire, del ricorso al mezzo disciplinare come strumento per assicurare efficienza.

