

THE JUDICIAL WORKPLACE AND THE INTERSECTION WITH JUDICIAL INDEPENDENCE

Fourth Study Commission Questionnaire – 2023

ITALY

For most, appointment to judicial office represents not only immense personal achievement but also public acknowledgment of professional eminence. In this Fourth Study Commission analysis, we will look at the judicial workplace and examine aspects of appointment to judicial office, promotion within the judiciary, equitable allocation and distribution of judicial workload and removal from judicial office. This review also endeavors to consider how the judicial workplace is or is not comparable to other workplaces.

Please answer the following in respect of your own country.

1. APPOINTMENT TO JUDICIAL OFFICE

Please describe the process by which a person is appointed to judicial office in lower courts, intermediate courts and superior courts pointing out any relevant differences between appointment in criminal civil or appellate courts.

In Italia l'accesso alla magistratura ordinaria avviene con il superamento di un concorso pubblico riservato ai laureati in giurisprudenza, secondo la recente riforma che ne ha ridisegnato le modalità, riavvicinandole a quelle originariamente previste dalla legge.

Sino ad un recente passato, infatti, si trattava di un concorso di c.d. secondo grado, al quale era possibile partecipare soltanto dopo il superamento, dopo la laurea, di ulteriori due anni di formazione ovvero di un tirocinio negli uffici giudiziari, cui erano equiparati l'ottenimento del titolo di avvocato o di dottore di ricerca.

Ad oggi, invece, l'accesso al concorso è nuovamente consentito a coloro che abbiano conseguito il diploma di laurea all'esito dei cinque anni di corso universitario di tipo magistrale in giurisprudenza. Non è possibile tentare il concorso in magistratura più di tre volte.

Sono previste tre prove scritte in diritto civile, penale e amministrativo e una prova orale in numerose materie giuridiche.

Il candidato che abbia positivamente superato il concorso è nominato magistrato ordinario con Decreto del Ministro della Giustizia.

Il concorso è unico per giudici e procuratori della Repubblica.

Neppure sono previste differenti modalità di accesso alla carriera di magistrato a seconda che si intenda intraprendere funzioni civili o penali, in quanto la scelta della funzione e del settore giuridico avviene, all'esito della formazione iniziale, in base ai posti disponibili sull'insieme del territorio nazionale, in ordine di graduatoria.

La formazione degli uditori di giustizia, oggi chiamati magistrati ordinari in tirocinio (M.O.T.) è sia pratica (tirocinio negli uffici giudiziari) che teorica (frequenza di corsi specializzati presso la Scuola Superiore della Magistratura, sia nelle sedi nazionali in Roma, Firenze e Napoli sia a livello decentrato presso ogni sede di Corte d'Appello).

Una volta entrati in magistratura – la prima assegnazione dei magistrati è finalizzata necessariamente alla copertura di posti giurisdizionali di primo grado – il passaggio alla giurisdizione di appello può essere deciso, su domanda, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Occorre a tale fine avere positivamente superato la seconda valutazione di professionalità (artt. 10 co. 4 e 12 co. 3 D.lgs. 160/2006). La selezione avviene sulla base di un interpello interno che tiene conto del grado di anzianità e di coefficienti calcolati sulla base delle condizioni personali del candidato rilevanti, nonché del punteggio ottenuto in sede di concorso.

Per il conferimento delle funzioni di legittimità, oltre al requisito relativo alla anzianità minima richiesta (*rectius*: superamento almeno della seconda valutazione di professionalità: cfr. artt. 10 co. 6 e 12 co. 13 D.lgs. 160/2006) deve essere valutata anche la capacità scientifica e di analisi delle norme; tale requisito è oggetto di valutazione da parte di una apposita commissione nominata dal Consiglio superiore della magistratura. La commissione è composta da cinque membri, di cui tre scelti tra magistrati che hanno conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità e che esercitano o hanno esercitato funzioni di legittimità per almeno due anni, un professore universitario ordinario designato dal Consiglio universitario nazionale ed un avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori designato dal Consiglio nazionale forense. I componenti della commissione durano in carica due anni e non possono essere immediatamente confermati nell'incarico.

È possibile, inoltre, essere nominati Consiglieri di Cassazione per meriti insigni (art. 106, co. 3, Cost.), partecipando ad apposito concorso riservato ad avvocati con almeno quindici anni di esperienza e professori universitari, bandito dal Consiglio Superiore della Magistratura per la copertura di un numero di posti pari, al massimo, a un quarto di quelli disponibili.

If applicable, please identify whether political influences of any description bear upon in any way the appointment of a particular person to judicial office.

Non vi è e non deve esservi alcuna influenza politica, in Italia, nella materia della *selezione* dei magistrati.

La magistratura è autonoma e indipendente da ogni altro potere dello Stato, cioè da quello legislativo e dall'esecutivo.

Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è l'organo chiamato a garantire questa autonomia e questa indipendenza. Ciò avviene affidando esclusivamente al CSM l'adozione di tutte le decisioni che riguardano la vita professionale del magistrato e, più in generale, l'amministrazione della giustizia. Sottraendo agli altri poteri dello Stato le competenze su nomine, promozioni, trasferimenti, si evita il rischio che le decisioni assunte dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni possano essere "influenzate" da timori sulle ripercussioni politiche delle scelte stesse sulla carriera.

Il Consiglio decide su tutti gli aspetti della vita professionale del magistrato: l'accesso e il tirocinio; le progressioni in carriera (le c.d. valutazioni di professionalità); la formazione; lo svolgimento di incarichi extragiudiziari; i trasferimenti ad altra sede o altre funzioni; il collocamento fuori del ruolo organico; la nomina a incarichi direttivi (o semidirettivi); le assenze e i congedi; il collocamento a riposo; l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Is ethnic or gender diversity in any way relevant to appointment to judicial office, and if so, please describe why and in what respect each may be relevant.

L'origine e il genere della persona non sono rilevanti ai fini della nomina a magistrato, ma è necessario il possesso della cittadinanza italiana.

Describe whether and if so in what way the process of appointment to judicial office is independent of government.

La procedura prevista per l'accesso alla magistratura ordinaria, in Italia, deve essere indipendente dal potere esecutivo.

Al CSM, organo costituzionale e indipendente, sono infatti attribuite le competenze relative alla selezione, il trasferimento e la carriera dei magistrati, oltre che i provvedimenti in materia disciplinare (art. 105 Cost.).

Se è vero che il CSM si compone per un terzo di membri direttamente eletti dal Parlamento (sulla natura di organo costituzionale del CSM e sulla sua composizione mista v. *infra*), il concorso è regolato secondo il diritto pubblico, con previsione di criteri di selezione predeterminati. Il superamento delle prove concorsuali è dunque rimesso ad un apprezzamento di tipo tecnico che deve esulare da valutazioni di carattere politico. La valutazione di superamento del concorso è rimessa ad una Commissione tecnica, mentre spetta al CSM vegliare sulla correttezza della procedura.

È importante ribadire che pur essendo i magistrati inseriti nell'apparato statale (Ministero della Giustizia) non esiste dipendenza o subordinazione dell'ordine giudiziario rispetto al potere esecutivo, e ciò è garantito proprio dall'organo di garanzia, indipendente dagli altri poteri, previsto dalla Costituzione del 1948.

2. PROMOTION WITHIN THE JUDICIARY

Does scope exist for promotion within the judiciary and if so, please describe how and in what circumstances a magistrate or judge may be promoted.

To what extent is political affiliation of political partisanship relevant to promotion within the judiciary.

Describe the transparency involved in the process of promotion within the judiciary.

Secondo l'art. 105 della Costituzione, spettano al CSM anche le decisioni che riguardano le promozioni nei confronti dei magistrati. Per rispondere ai quesiti posti, una precisazione in ordine alla composizione del Consiglio si impone. Tale organo costituzionale è composto da tre membri di diritto, cioè il Presidente della Repubblica, il Primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione e venti membri appartenenti alla magistratura (di cui due che esercitano funzioni di legittimità, tredici che esercitano funzioni giudicanti di merito e cinque che esercitano funzioni requirenti di merito). Dieci membri, invece, sono eletti dal Parlamento, scelti tra professori ordinari in materie giuridiche o avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione. Il problema dei rapporti tra politica e magistratura va al di là della composizione del CSM. Il CSM è organo tecnico, di alta amministrazione per la giurisdizione, che garantisce l'indipendenza dalla politica (indipendenza esterna) e da qualsiasi altro condizionamento proveniente dall'interno (indipendenza interna).

Le c.d. correnti sono associazioni private di magistrati che partecipano al dibattito pubblico sulla giustizia e alle competizioni elettorali per la nomina dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura. Ad esse aderiscono molti magistrati, perché accomunati da sensibilità e ideali condivisi. Le correnti fanno altresì tutte parte della Associazione Nazionale Magistrati (ANM), cui aderisce

circa il 90 % dei magistrati italiani, unica organizzazione rappresentativa di tutti i magistrati esistente in Italia. Quest'ultima, per espressa previsione statutaria, non ha carattere politico. L'Associazione, membro fondatore dell'IAJ, è nata nel 1909, con lo scopo di tutelare l'indipendenza e il prestigio della magistratura, nonché gli interessi morali ed economici dei magistrati, il prestigio ed il rispetto della funzione giudiziaria, oltre che per partecipare al dibattito nella società per le riforme necessarie alla giustizia ed assicurarne l'efficienza.

Le correnti, così come risultano rappresentate all'interno del CSM con il meccanismo elettorale, eleggono loro rappresentanti in seno all'ANM, la quale partecipa attivamente al dibattito pubblico sulle riforme della giustizia e interviene come interlocutrice istituzionale in rappresentanza della categoria anche in sede di audizioni parlamentari, segnalando problemi e disfunzioni e formulando suggerimenti e proposte tese al miglioramento del servizio. Altro compito dell'ANM è intervenire a tutela dell'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati attinti da attacchi personali e/o politici strumentali.

Occorre altresì precisare che è fatto divieto al magistrato di partecipare sistematicamente ad attività politiche e di iscriversi a partiti politici.

Gli incarichi direttivi e semi direttivi sono assegnati dal Consiglio superiore della Magistratura ai magistrati per concorso basato sui titoli. Non sempre è stato agevole in passato graduare meriti e attitudini dei singoli candidati mediante le valutazioni professionalità, generalmente positive per la stragrande maggioranza dei magistrati, sicché è talvolta accaduto (ne è riprova lo scandalo legato alle chat dell'ex magistrato Palamara) che potessero influire, nell'attribuzione degli incarichi anzidetti, anche l'appartenenza correntizia o le conoscenze personali, e/o quelle di natura associativa o politica. Il sistema della dirigenza giudiziaria è stato per questo sottoposto a recente riforma con legge dello Stato, ancora in fase di attuazione, nell'ottica di assicurare, con criteri più stringenti, una maggiore oggettività delle decisioni sulle nomine, una maggiore trasparenza e meritocrazia

WORKLOAD WITHIN THE JUDICIARY

- 1. In broad terms, what are the requirements for magistrates and judges in relation to the number of sitting days per year or other measurement of judicial workload requirements?**
- 2. If a judge is encountering trouble keeping up with the workload, describe the regime that applies by which –**
 - 1. (i) that judge's workload is allocated to other judges:**
 - 2. (ii) the overloaded judge can recover from workload arrears and from any other disabling factor that led to overload.**
 - 3. (iii) there are other mechanisms to address judicial delinquency.**
- 3. Are judges expected or required to assist other judges who may be adversely affected from overload so as to ensure that the business of the court is discharged in a timely manner.**

1. I magistrati, essendo parificati ai dirigenti, non hanno un orario di lavoro, poiché devono produrre una obbligazione di risultato, consistente in sentenze o altri provvedimenti giudiziari.

I magistrati italiani, dunque, non sono tenuti a presenziare in ufficio un numero predeterminato di ore.

È richiesta, in ogni caso, l'assidua frequenza presso gli uffici giudiziari, in aggiunta alle attività di udienza previamente calendarizzate. Del resto, ai magistrati è fatto obbligo di risiedere nella zona geografica dove insiste l'ufficio di riferimento (art. 12 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, applicabile in forza dell'art. 276, comma 3, R.D. 30 gennaio 1941, n. 12). Costituisce illecito disciplinare «l'inosservanza dell'obbligo di risiedere nel comune in cui ha sede l'ufficio in assenza dell'autorizzazione prevista dalla normativa vigente se ne è derivato concreto pregiudizio all'adempimento dei doveri di diligenza e laboriosità».

2. Non esiste un obbligo specifico di provvedere sui fascicoli di competenza di un collega rimasti inevasi, per consentire il rapido smaltimento dell'arretrato, fermo restando che incombe sul magistrato un generale dovere di laboriosità, cooperazione all'interno dell'ufficio e rispetto della legge e delle parti in causa, ciò che impone un tempestivo intervento in sostituzione di colleghi assenti.

È compito del capo dell'ufficio individuare il riparto degli affari e le successive riorganizzazioni in caso di congedi per malattia, maternità o trasferimenti. Debbono essere previsti, parimenti, meccanismi di perequazione nelle ipotesi di rientro in servizio dei colleghi assenti.

3. Per quanto riguarda il carico di lavoro e la produttività "attesa" dal magistrato, esiste una disposizione che impone ai capi degli uffici, entro il 31 gennaio di ogni anno, di individuare il programma da realizzare (c.d. piano di gestione).

Le regole in materia di programmazione del carico di lavoro sono state recentemente modificate (L. 71/2022).

È previsto, in particolare, che i capi degli uffici giudiziari debbano determinare gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso, nonché gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, con l'indicazione, per ciascuna sezione o, in mancanza, per ciascun magistrato, dei risultati attesi sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno.

Nelle ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi, possono prodursi conseguenze negative sul singolo magistrato nel senso di una valutazione di professionalità "non positiva" ovvero "negativa". Il capo dell'ufficio, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, ne accerta le cause e adotta ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro.

La concreta funzionalità del piano è sottoposta a verifica ogni tre mesi. Il piano mirato di smaltimento, anche quando non comporta modifiche tabellari, nonché la documentazione relativa all'esito delle verifiche periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardino magistrati in servizio presso la Corte di cassazione, al relativo Consiglio direttivo, i quali possono indicare interventi diversi da quelli adottati.

4. REMOVAL FROM JUDICIAL OFFICE

- 1. Does a regime currently exist in your country pursuant to which a sitting judge may be removed from office. If so, please describe any such regime, giving all relevant details including**
 - 1. (i) who decides that the judge is to be removed from office;**
 - 2. (ii) does the judge have a right of audience on any such motion or otherwise possess a right to be heard against the removal and is there an appeal process if removed;**
 - 3. (iii) what are the grounds for seeking the removal of a sitting judge;**
 - 4. (iv) what is the relationship between violation of the ethics code/principles and removal; and**

5. (v) describe the transparency in the process.

1. – 1.3. La responsabilità disciplinare è regolata dal D.lgs. 109/2006.

Incorrono in responsabilità disciplinare i magistrati che tengono comportamenti che integrano illecito disciplinare.

In passato, l'individuazione delle violazioni rilevanti era rimessa all'organo disciplinare. In attuazione del principio di legalità, gli illeciti disciplinari sono stati tipizzati dal D.lgs. 109/2006.

Essi possono essere realizzati durante l'esercizio delle funzioni: tra questi possono menzionarsi i più rilevanti che riguardano l'omessa comunicazione di situazioni di incompatibilità, la grave e inescusabile ignoranza della legge (salva l'attività di interpretazione delle norme di diritto e del fatto), l'adozione di provvedimenti priva di motivazione nei casi in cui la motivazione sia richiesta dalla legge, il sottrarsi in modo abituale e grave ai doveri dell'ufficio.

Gli illeciti disciplinari possono anche essere commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni. In tale settore, assume particolare rilevanza l'uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri, la frequentazione di persona sottoposta a procedimento penale o di prevenzione trattato dal magistrato, l'assunzione di incarichi extragiudiziari senza l'autorizzazione, l'ottenimento di vantaggi o prestiti dalle parti o dai loro difensori, la partecipazione ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie, l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti in settori economici o finanziari che possano comunque compromettere l'immagine del magistrato.

Le sanzioni irrogabili devono rispettare i criteri di legalità e proporzionalità. La legge prevede la sanzione minima applicabile per le diverse ipotesi di illeciti.

Il potere di attivare l'azione disciplinare spetta al Ministro della Giustizia, il quale ne ha discrezionalità entro un anno dalla notizia del fatto, e al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che invece deve esercitare obbligatoriamente l'azione.

Il giudizio disciplinare si svolge davanti alla sezione disciplinare del CSM, previa formulazione di un capo di incolpazione, precisato dal Procuratore generale, consistente in uno o più addebiti.

Decide della rimozione del magistrato – e, più in generale, della sussistenza dell'illecito disciplinare – la sezione disciplinare del CSM, composta da sei componenti effettivi (il vicepresidente del CSM; che presiede la sezione per l'intera durata della consiliatura; un componente eletto dal Parlamento; un magistrato di Corte di cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità; due magistrati di merito con funzioni giudicanti e un magistrato di merito con funzioni requirenti) e da cinque supplenti.

La sezione disciplinare del CSM compie un'istruzione e quindi emette un giudizio, in contraddittorio tra il Procuratore generale e l'incolpato e il suo difensore, pronunciando sentenza di assoluzione o di condanna.

1.2. Contro la sentenza possono proporre ricorso per cassazione l'incolpato, il Procuratore Generale ed il ministro della giustizia.

Il ricorso davanti alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione è disciplinato dall'art. 606 c.p.p. I possibili esiti di tale procedura sono: la declaratoria di inammissibilità, il rigetto nel merito, l'accoglimento del ricorso con rinvio alla sezione disciplinare (in diversa composizione) per un nuovo giudizio e l'accoglimento del ricorso senza rinvio. È altresì ammessa, in ogni tempo, la revisione delle sentenze divenute irrevocabili, con le quali è stata applicata una sanzione disciplinare, quando: i fatti posti a fondamento della sentenza risultano incompatibili con quelli accertati in una sentenza penale irrevocabile ovvero in una sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione; sono sopravvenuti o si scoprono, dopo la decisione, nuovi elementi di prova, che, soli o uniti a quelli già esaminati nel procedimento disciplinare, dimostrano l'insussistenza dell'illecito; il giudizio di responsabilità e l'applicazione della relativa sanzione sono stati determinati da falsità

ovvero da altro reato accertato con sentenza irrevocabile. Gli elementi in base ai quali si chiede la revisione debbono essere tali da dimostrare che, se accertati, debba essere escluso l'addebito o debba essere applicata una sanzione diversa da quella inflitta se trattasi della rimozione, ovvero se dalla sanzione applicata è conseguito il trasferimento d'ufficio.

La revisione può essere chiesta dal magistrato al quale è stata applicata la sanzione disciplinare o, in caso di morte o di sopravvenuta incapacità di questi, da un suo prossimo congiunto che vi abbia interesse anche soltanto morale. In caso di accoglimento dell'istanza di revisione la sezione disciplinare revoca la precedente decisione. Il magistrato assolto con decisione irrevocabile a seguito di giudizio di revisione ha diritto alla integrale ricostruzione della carriera nonché a percepire gli arretrati dello stipendio e delle altre competenze non percepiti.

1.4. È stabilito che debba applicarsi la sanzione della rimozione al magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per l'ipotesi di ottenimento, in via diretta o indiretta, di prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di Corte d'Appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie ovvero dai difensori di costoro, nonché da parti offese o testimoni o comunque da parti del procedimento. È altresì sanzionato con la rimozione il magistrato che sia stato condannato in sede penale a una pena che comporta anche la pena accessoria della interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici o che incorra in condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione condizionale della pena.

La rimozione determina la cessazione del rapporto di servizio e viene attuata mediante decreto del Presidente della Repubblica.

1.5. La pubblicità e la trasparenza del procedimento sono garantite dall'applicazione delle regole del codice di procedura penale in quanto compatibili, ad eccezione di alcune disposizioni espressamente previste.

Il procedimento è ampiamente giurisdizionalizzato, anche nella fase delle indagini.

L'incolpato ha diritto all'avviso di conclusione delle indagini. Ha inoltre diritto di essere sentito durante le indagini e durante il giudizio.

L'udienza disciplinare è pubblica, ma la sezione disciplinare, su richiesta di una delle parti, può disporre che la discussione si svolga a porte chiuse se ricorrono esigenze di tutela della credibilità della funzione giudiziaria, con riferimento ai fatti contestati e all'ufficio che l'incolpato occupa, ovvero esigenze di tutela dei diritti dei terzi.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che i principi del *fair trial* devono osservarsi anche nel procedimento disciplinare a carico di magistrati (Corte eur., sez. I, 5 febbraio 2009, Olujic c. Croazia).

2. If removed from office, describe the adverse consequences that may affect the removed judge including -

(a) financial (especially pension) consequences;

(b) future employment consequences following removal;

(c) societal consequences including loss of title or civic decorations; and (d) disciplinary steps that may be taken against the removed judge.

2. a) La rimozione determina la cessazione del rapporto di servizio e dunque la cessazione della percezione dello stipendio.

L'interruzione delle erogazioni stipendiali può essere decisa anche cautelativamente durante il corso del procedimento disciplinare.

La destituzione può comportare la perdita totale o parziale del trattamento di quiescenza, da deliberarsi dallo stesso tribunale disciplinare.

Il magistrato rimosso o destituito non può essere riammesso in servizio.

b) Il magistrato rimosso non può essere riabilitato.

c) Nel caso di rimozione dall'ordine giudiziario, inevitabili sono i riflessi nei confronti della collettività, determinandosi una irreparabile lesione al prestigio della funzione esercitata ed alla fiducia dei cittadini nell'ordine giudiziario.

Non sono intraprese azioni disciplinari nei confronti del magistrato rimosso dall'ordine giudiziario in quanto, come si è detto, la rimozione costituisce uno dei possibili esiti del procedimento disciplinare.

Le sanzioni disciplinari hanno natura amministrativa e non penale.

La decadenza dai gradi e dalle dignità accademiche, dai titoli, decorazioni o altre pubbliche insegne onorifiche discende non dalla sanzione disciplinare, bensì dalla interdizione perpetua dai pubblici uffici, quale pena accessoria applicata nei casi di condanna a pena superiore ai cinque anni di reclusione.