

## La responsabilità e l'indipendenza del giudice in Gran Bretagna e negli Stati Uniti d'America

di Maria Elisabetta de Franciscis e Mary L. Volcansek(\*)

**Sommario:** 1. Premesse; 2. Il procedimento di nomina dei giudici in Gran Bretagna; 3. L' *impeachment* in Gran Bretagna; 4. Sviluppi contemporanei in tema di rimozione dei giudici in Gran Bretagna; 5. Il procedimento di nomina dei giudici negli Stati Uniti d'America; 6. L' *impeachment* negli Stati Uniti d'America; 7. Sviluppi contemporanei e la giurisprudenza sulla imputabilità dei giudici federali negli Stati Uniti d'America; 8. L' *impeachment* quale processo politico; 9. Conclusioni.

### 1. Premesse.

Due principi sono stati gelosamente custoditi nel pensiero democratico occidentale come essenziali per un potere giudiziario istituito principalmente per tutelare la libertà individuale, punire imparzialmente i colpevoli e conciliare interessi contrastanti: l'indipendenza dei giudici e la loro responsabilità.

Montesquieu ritenne che il migliore modo per garantire l'indipendenza della magistratura fosse la separazione dei poteri (1) e gli Inglesi da parte loro per assicurare l'indipendenza della magistratura, stabilirono, nel 1761, che i giudici sarebbero rimasti in carica a vita, tranne nel caso in cui entrambe le Camere del Parlamento ne richiedessero la rimozione.

Negli Stati Uniti, i giudici federali sono tuttora controllati tramite un provvedimento, ereditato dall'Inghilterra medioevale, l' *impeachment*, ovvero la messa in stato di accusa da parte della Camera dei Rappresentanti, al quale segue il procedimento da parte del Senato. Ciò consente di rendere effettiva la loro responsabilità con il minor danno possibile per la loro indipendenza.

Sia i Francesi che gli Italiani hanno istituito, nel dopoguerra, un Consiglio Superiore della Magistratura per garantire l'indipendenza dei giudici e per infliggere sanzioni disciplinari a quelli che ne fossero passibili. Il modello francese non assicura una totale autonomia organizzativa della magistratura dal potere politico. Altrettanto non può dirsi dell'Italia (2), dove le funzioni dell'esecutivo in materia di amministrazione della giustizia appaiono circoscritte.(3)

La messa in stato d'accusa di cariche pubbliche non è un istituto del tutto nuovo alla tradizione italiana. Tacito ci ricorda che nella Repubblica romana era adottato per giudicare i delitti capitali (4). L'istituto fu accolto dallo Statuto Albertino, che attribuiva la competenza d'accusa dei ministri alla Camera dei Deputati (art.47) ed il giudizio al Senato, trasformato per l'evenienza in Alta Corte di Giustizia (art.36). Il procedimento è parimenti previsto nella Costituzione Italiana del 1948, secondo la quale il Presidente della Repubblica può essere messo in stato d'accusa per alto tradimento (articolo 90) e per altri atti (articolo 135). Negli Stati Uniti, invece, la messa in stato d'accusa è stata più frequentemente applicata per rimuovere giudici federali.

L'indipendenza del giudice è assicurata sia in Italia che negli Stati Uniti. La responsabilità dei giudici, tuttavia, solleva una questione molto spinosa. Infatti, sia il procedimento che le relative sanzioni devono ispirarsi ai principi di indipendenza e responsabilità dei magistrati. Il procedimento sanzionatorio di un giudice, quindi, se da un lato non deve incrinare la fiducia nella magistratura, dall'altro, non dovrebbe essere instaurato da un organo che incida sulla indipendenza della stessa.

Con il presente saggio si intende valutare come due nazioni di *Common Law* abbiano conciliato l'indipendenza della magistratura con gli strumenti sanzionatori, e come l' *impeachment*, a cui si ricorre per rimuovere giudici che abbiano infranto la legge, si sia storicamente evoluto in Gran Bretagna e come il ricorso ad esso avvenga negli Stati Uniti d'America. Le analogie tra il modello britannico e quello statunitense sono molteplici e riscontrabili a) nel procedimento di selezione e nomina dei giudici; b) nella durata del mandato che è- in ambo i sistemi - *during good behaviour*; c) in materia disciplinare, tanto per gli atti sanzionabili, quanto per le imputazioni suscettibili di messa in stato d'accusa e la eventuale rimozione.

Centinaia di "risoluzioni" per la messa in stato d'accusa sono state presentate alla Camera dei Rappresentanti statunitense nel corso degli

anni, e più di sessanta di esse sono risultate fondate e di fatto tanto gravi da indurre la Camera a concedere l'autorizzazione necessaria per l'avvio del lungo e complesso procedimento. Solo sedici richieste di messa in stato d'accusa sono state considerate fondate e quindi approvate dalla Camera ed inviate al Senato, sede del giudizio e di queste solo sette, tutte riguardanti giudici federali, hanno portato ad una condanna del giudice con la richiesta maggioranza dei due terzi del Senato.(5) Il limitato ricorso all'*impeachment* ha caratterizzato quasi duecento anni di storia americana, ma negli anni '80 del secolo scorso la sua frequenza è aumentata con tre giudici federali ad essa sottoposti, processati e rimossi in tre anni.

La natura politica dei reati passibili di *impeachment* fu riconosciuta fin dagli inizi nella Repubblica Americana, e, secondo Alexander Hamilton, questi "partecipano di una natura che, bene a ragione, può essere denominata politica, giacchè essi si riferiscono a reati che toccano direttamente la Società stessa".(6) Benchè la messa in stato d'accusa fosse stata praticata durante l'era coloniale ed anche adottata in molte costituzioni dei nascenti Stati(7), il modello dell' *impeachment* nella costituzione federale fu quello Britannico. Gli elementi essenziali del processo, della dichiarazione da parte della Camera dei Comuni e del giudizio da parte dei Lords, sono in modo esplicito contenuti nello schema costituzionale statunitense, e molte delle motivazioni e sfumature delle procedure britanniche sono state egualmente riprodotte.(8)

## **2. Il Procedimento di nomina dei giudici in Gran Bretagna.**

Non esiste carriera giudiziaria in Gran Bretagna. Dal 1761 al 2003 i magistrati delle *High Courts* venivano nominati tra i giuristi e la maggior parte di essi erano *barristers* con almeno dieci anni di esercizio professionale.(9) La maggioranza dei giudici era assegnata ai tribunali inferiori ed era composta da uomini e donne "che dedicano una parte del loro tempo a sedere in giudizio in quelle corti dove viene discussa la grande massa delle cause minori"(10). La selezione dei giudici in Gran Bretagna avveniva fino al 2003, ad opera del Parlamento, e l'iscrizione ad un partito o precedenti attività politiche degli aspiranti giudici venivano raramente presi in considerazione. I giudici dei tribunali di rango inferiore erano nominati dal Lord Cancelliere e quelli superiori dalla Corona su proposta del Primo Ministro(11).

La riforma del 2003 ha introdotto le *Judicial Appointments Commissions* con il precipuo mandato di selezionare i candidati a ricoprire vacanze giudiziarie ed a dare suggerimenti al Segretario di Stato per gli Affari Costituzionali, al quale compete in ultima istanza la responsabilità della scelta. Poiché la Commissione può presentare un solo candidato per ciascuna vacanza, il funzionario preposto potrà solo accogliere o rifiutare il parere ricevuto(12). Fino alla riforma la selezione dei giudici avveniva tra avvocati di sesso maschile appartenenti all'alta borghesia. Con la riforma si è voluto introdurre nella carriera giudiziaria (*on the Bench*) la diversità che è presente nella società(13).

Nell'Inghilterra medioevale e fino a tutto il regno degli Stuart, la magistratura era chiaramente asservita al Sovrano(14), tant'è che la durata del mandato era *durante beneplacito nostro*. Con il mutarsi degli equilibri tra Parlamento e Sovrano, anche la magistratura acquisì indipendenza dal potere regio e la nomina divenne a vita e *quamdiu se bene gesserint*. (15).

Formalmente, solo i giudici delle Alte Corti godono di immunità giudiziaria, ma nella prassi questa è stata estesa anche ai giudici di pace(16). La responsabilità inoltre non è mai attribuibile al giudice, che viene considerato operatore al servizio dello Stato, sicchè è oltremodo difficile per un cittadino dimostrare la responsabilità del giudice.

## **3. L'*Impeachment* in Gran Bretagna.**

Già nel 1778, Blackstone riconosceva che "una messa in stato d'accusa davanti ai Lords da parte dei Comuni di Gran Bretagna, è un processo secondo leggi già note ed affermate", ed aggiungeva "e ve n'è stato frequente ricorso" (17). L'istituto è tradizionalmente datato 1376(18), benchè due casi precedenti furono definiti *impeachment*, in quanto avevano qualche rassomiglianza con il primo ricorso ad esso in epoca medioevale(19). Stando all'interpretazione del Blackstone, secondo cui "i capi d'imputazione per la messa in stato d'accusa sono una sorta di atti di incriminazione, riconosciuti dalla Camera dei Comuni, e poi

giudicati dai Lords" (20), i casi di Lord William Latimer e di Richard Lyons furono i primi ad avere le caratteristiche della messa in stato d'accusa. Dieci anni più tardi, i Comuni accusarono il Cancelliere d'Inghilterra, Sir Michael De la Pole, Conte di Suffolk, di appropriazione indebita e di negligenza nell'espletamento dei suoi doveri, ed i Lords lo condannarono per aver usato del proprio mandato per profitto personale. Egli fu multato, imprigionato e privato dei suoi terreni e redditi, anche se poi il Sovrano lo graziò e lo reintegrò in servizio.(21)

I parametri fondamentali dell'*impeachment* erano già definiti nel 1386 ed almeno dieci casi furono decisi entro il 1450.(22) A quell'epoca, la messa in stato d'accusa in Parlamento fu sostituita con la pena capitale.

Il ricorso all' *impeachment* riprese nel 1621 ed ancora una volta esso divenne prassi comune.(23) Come voleva la tradizione, nè la Camera dei Comuni nè quella dei Lords furono coinvolte nel procedimento in seduta comune, poichè una commissione della Camera dei Comuni sottoponeva le accuse e le prove raccolte ad una corrispondente commissione della Camera dei Lords. Spesso non fu necessario portare a termine i procedimenti, in quanto alcuni imputati si dichiararono colpevoli ed altri si resero irreperibili. Il Sovrano di norma accettò i verdetti e le sanzioni pronunciate dal Parlamento (24), tuttavia, re Carlo I vi si oppose quando nel 1626 il Parlamento diede inizio al procedimento di messa in stato d'accusa per corruzione e cattiva amministrazione del Duca di Buckingham. Il Sovrano ricorse allo scioglimento del Parlamento (25), e dovette trascorrere un secolo prima che fosse stabilito il principio secondo il quale un processo di messa in stato d'accusa, iniziato da una legislatura, potesse essere continuato dalla successiva.(26)

Il successivo scontro tra Corona e Parlamento si ebbe nel 1640, quando il Conte di Strafford fu messo in stato d'accusa con l'imputazione di tradimento per aver tentato di portare il Re e la nazione "sotto la tirannia ecclesiastica del papa", in quanto aveva cercato di far schierare l'Inghilterra al fianco di nazioni Cattolico-Romane quali la Francia e la Spagna. Quando i Lords esitarono a sottoporre a giudizio il conte -nel timore di creare un precedente secondo il quale un ministro poteva essere messo in stato d'accusa per i consigli dati alla Corona- i Comuni ricorsero alla condanna in contumacia ed ordinarono l'esecuzione di Strafford.(27)

Con la Restaurazione nel 1660 furono attribuiti al Re Carlo II più ampi poteri a danno del Parlamento, come si può desumere dall'andamento dei processi per la messa in stato d'accusa: nessuno di essi ebbe esito positivo senza il consenso del Sovrano. Fecero eccezione il caso Clarendon nel 1667 e quello di Sir Thomas Osborne, Conte di Danby, Primo Ministro di Carlo II. Tra il 1660 ed il 1710 si ebbe un solo procedimento per la messa in stato d'accusa, che sfociò nella condanna, nel 1689, del cattolico Lord Strafford.(28)

Dopo il regno di Carlo II i procedimenti per la messa in stato d'accusa, quale strumento di rivalse parlamentare, diminuirono, e relativamente pochi se ne verificarono nel diciottesimo secolo.(29) Il perduto potere del Parlamento nel controllare i ministri del Re si spiega ampiamente con la disciplina delle relazioni tra la Corona ed il Parlamento attuata con la Dichiarazione dei Diritti del 1689. Avendo poi il Parlamento accresciuto il suo potere, non dovette più temere i ministri del Re. Diminuirono anche gli *impeachments* dei giudici, che lentamente acquistavano il rispetto delle popolazioni grazie ad una applicazione costante della regola dello *stare decisis*.

Vi furono ancora altri due ricorsi a questo istituto che, per le modalità e procedure implicate, influenzarono le scelte dei costituenti statunitensi oltre che l'opinione pubblica inglese. Nel 1786 Warren Hastings, primo Governatore Federale dell'India, fu messo in stato d'accusa per una serie di presunte infrazioni nell'espletamento delle sue funzioni nel territorio sub-asiatico e nell'amministrazione della Compagnia delle Indie Orientali. Il processo dinanzi ai Lords, diretto da una personalità quale Edmund Burke, si protrasse per sette anni, e terminò con il completo proscioglimento dalle accuse nel 1795. Questo risultato portò gli inglesi al convincimento che l'istituto era "un rimedio troppo sciatto e dilatorio".(30) Da ultimo Lord Melville fu posto in stato d'accusa nel 1805, dopo di allora il provvedimento fu abbandonato anche se non è mai stato abrogato e resta ancora nell'ambito dei poteri del Parlamento.(31)

L' *impeachment* fu quindi utilizzato per colpire i reati contro il governo. Le imputazioni, variamente denominate "tradimento", "alto tradimento",

"reati", "peculati" e "alti crimini e peculati" implicavano accuse di comportamento scorretto tanto varie quanto i sovrani erano ingegnosi nell'ideare i mezzi per aumentare il loro potere a danno del legislativo.

Due dati emergono dai 400 anni di esperienza parlamentare inglese con la frase "alti crimini e peculati". In primo luogo, le particolari imputazioni di "*cattivo comportamento*" connesso con danni allo Stato, in forme quali la non corretta amministrazione di fondi, abuso di potere d'ufficio, negligenza, appropriazione delle prerogative parlamentari, corruzione e tradimento della fiducia. In secondo luogo la frase "alti crimini e peculati" ebbe un uso limitato al solo istituto dell'*impeachment*, non avendo radici nella legge penale ordinaria, e le particolari implicazioni di cattiva condotta non erano necessariamente limitate ai reati contemplati dalla legge, ma variavano di volta in volta.(32)

#### **4. Sviluppi contemporanei in tema di rimozione dei giudici in Gran Bretagna.**

La magistratura inglese è oggi tra le più indipendenti del mondo occidentale, e nessun giudice è stato rimosso dalle Corti superiori dal 1830 in poi. La strada verso l'indipendenza è segnata da tappe fondamentali. La *Magna Carta Libertatum* del 1215 fece obbligo al Sovrano di nominare i giudici scegliendo tra coloro che "conoscono la legge ed intendono farla osservare"(33). I regni Normanno e Tudor vedono l'applicazione del principio *durante beneplacito nostro* e, tra le conseguenze della Gloriosa Rivoluzione, si afferma definitivamente il principio di *quamdiu se bene gesserint*.(34) Nel 1700 e 1701, l'*Act of Settlement* sancì definitivamente la nomina a vita dei giudici e stabilì anche che essi percepissero uno stipendio così da garantirne l'indipendenza *nec spe nec metu*. Infine nel 1761, su richiesta del Sovrano, il Parlamento legiferò affinché la remunerazione dei giudici non subisse alterazioni durante la durata del mandato. Il *Judicial Act* del 1876 reiterò e confermò quanto era già stato stabilito.

Per i giudici delle Corti inferiori il *Court Act* del 1971, stabilisce la loro rimozione ad opera del Lord Cancelliere per incapacità o "cattiva condotta". Anche se il diritto inglese pone limiti all'immunità del giudice attraverso il controllo disciplinare, nella prassi sia i giudici delle corti superiori sia quelli delle corti inferiori nonché i giudici di pace, godono a tutt'oggi di immunità. La responsabilità civile non corrisponde più allo spirito del diritto inglese contemporaneo(35) e la procedura per l'eventuale risarcimento del danno da parte del giudice di pace è così onerosa per il cittadino che di fatto si è instaurata una equiparazione dei giudici di pace ai giudici delle corti superiori.

Con l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Europea ed il recepimento delle normative europee nel diritto inglese gli studiosi ed i magistrati anglosassoni cominciano ad orientarsi verso l'introduzione di un sistema che preveda nel contempo, la tutela del cittadino e l'immunità giudiziaria(36). Attualmente tale sistema è oggetto solo di dibattito dottrinario mentre al cittadino che si ritenga leso da una sentenza ingiusta o che accusi un giudice di aver agito con dolo o d'essere corrotto non resta altro rimedio che il ricorso in appello, sicché un'eventuale sentenza che annulli la precedente sarà ritenuta soddisfacente sia come risarcimento che come procedimento disciplinare del giudice di prima istanza.

#### **5. Il procedimento di nomina dei giudici negli Stati Uniti d'America.**

L'indipendenza della magistratura da salvaguardarsi *ab originis* viene formalmente garantita anche nel sistema statunitense attraverso il meccanismo di nomina dei giudici stessi, ma il sistema statunitense si discosta dal modello inglese originario per la sua elevata influenza politica, in quanto la nomina dei giudici è considerata la fonte primaria del *patronage*(37). Inoltre, generalizzando, si possono constatare due modelli di nomina dei giudici, uno a livello federale - che è quello a cui si farà riferimento in questo lavoro- ed uno a livello di Stati membri, cui si farà brevemente cenno. Infatti, nel 1776 in nessuno degli Stati la nomina dei giudici era attribuita al solo potere esecutivo,(38) ed il testo della costituzione federale che si ispira a quelle degli Stati costitutivi la federazione, sancisce solo che il Presidente nomina i giudici e che il Senato li conferma. Ancora oggi, negli Stati si procede a ricoprire le vacanze dei giudici vuoi tramite elezioni, vuoi tramite commissioni *ad hoc*.

In realtà nel procedimento di nomina dei giudici federali colui che detiene il potere è quel Senatore che, in quello Stato in cui la nomina deve avvenire, appartiene allo stesso partito politico del Presidente. Nella prassi si constata che tutti gli aventi diritto, sia il Senatore che segnala il candidato, sia il Dipartimento di Giustizia che valuta le candidature, e sia il Senato che conferma la nomina, agiscono secondo la logica partitica.

In applicazione del principio federale ciascuno dei cinquanta Stati ha un proprio procedimento per la nomina dei giudici e le differenze sono sostanziali. Vi sono, comunque, cinque "modelli base", che vengono seguiti per la nomina dei ventottomila giudici statali. Il modello meno seguito è quello della selezione ad opera del legislativo.(39) Attualmente il modello più seguito è quello della selezione e della durata del mandato dei giudici per merito (merit selection / merit retention), anche noto come il modello del Missouri.(40) Tra questi due estremi, vi sono i modelli elettorali, sia quello partitico sia quello non partitico, secondo i quali i candidati-giudici competono nelle elezioni come tutti gli altri pubblici ufficiali sebbene il tono delle loro campagne elettorali è fortemente improntato al rispetto dei criteri etici.(41) Infine, non può non ricordarsi il sistema delle nomine da parte dei governatori degli Stati membri, che segue i parametri delle nomine federali. Nonostante le persistenti e periodiche critiche a ciascun modello, tutti sopravvivono pressoché invariati da più di duecento anni. (42)

Non è superfluo ricordare, infine, che la stessa dicotomia, riscontrabile tra Stati membro e governo federale in materia di nomina dei giudici, può essere rilevata per la durata del mandato.(43)

## **6. L'Impeachment negli Stati Uniti d'America.**

In qual misura la messa in stato d'accusa come prevista dal sistema britannico abbia inciso su quello statunitense è tutta da verificare.(44) Le influenze parallele e reciproche attraverso l'Atlantico furono inevitabili. L'esperienza americana relativa alla messa in stato d'accusa nel periodo coloniale ha certamente avuto un peso considerevole, forse anche maggiore della conoscenza stessa della tradizione britannica(45), ma le leggi inglesi e, in particolare, la normativa parlamentare, furono parte importante del diritto statunitense quando le ex-colonie si diedero una nuova forma di governo(46).

La messa in stato d'accusa è menzionata sei volte nella Costituzione(47) e si discosta esplicitamente dalla procedura britannica. Nella legge fondamentale si definisce la portata dell'*impeachment* come estensibile al "Presidente, Vice Presidente, e tutti i Funzionari civili degli Stati Uniti", i quali possono essere rimossi dalle loro funzioni attraverso la messa in stato d'accusa e la condanna per "tradimento, corruzione, o altri gravi crimini e trasgressioni"(48). Il testo originale di questa clausola restringeva la messa in stato d'accusa ad atti di tradimento e corruzione, ma l'8 settembre 1787, George Mason introdusse un terzo reato, la "cattiva amministrazione". Il carattere vago del termine da lui proposto, tuttavia, fu accolto e fu aggiunta la frase "altri crimini e trasgressioni".(49)

Il ruolo della Camera dei Rappresentanti nel formulare le accuse, parallelo a quello dei Comuni Britannici, è definito nell'articolo 1, sezione 2(50), ed il potere del Senato di processare si riscontra nella sezione 3 dello stesso articolo(51). Le pene derivanti dalla condanna, previste nella stessa sezione, sono limitate alla rimozione ed interdizione, diversamente dalle sanzioni britanniche che si estendevano fino alla pena capitale. La Costituzione fa divieto al Presidente di ricorrere al potere di grazia nei casi di messa in stato d'accusa e ciò in evidente contraddizione con la prassi britannica del perdono regale(52). Infine, il diritto ad un processo equo da parte di una giuria, sancito dall'*Habeas Corpus* e recepito dalla Costituzione statunitense, esclude i casi di messa in stato d'accusa.(53)

Queste disposizioni sollevarono critiche anche al di là dei singoli casi concreti(54). Il carattere essenzialmente politico o più specificamente di parte della messa in stato di accusa fu notato fin dall'inizio ed ammesso perfino da Alexander Hamilton nella sua difesa della ratificanda costituzione. Un processo di *impeachment* "non potrà mancare-egli scrisse- di mettere in agitazione le passioni di tutta la comunità dividendola in partiti volta a volta favorevoli o contrari all'imputato"(55). La conseguenza, pertanto, è che la colpevolezza o innocenza delle parti sarà meno importante nel determinare il risultato, della "relativa forza spiegata dalle parti in questione".(56) Ai suoi timori fece eco in seguito

Thomas Jefferson che, in risposta alla prima esperienza del Congresso in materia di messa in stato d'accusa, scrisse a James Madison, che "la messa in stato di accusa era più uno strumento di passione che di giustizia".(57)

Il primo *impeachment* fu a carico del senatore William Blount incriminato nel 1797, senza dibattito, con cinque capi d'imputazione riguardanti i suoi presunti tentativi di incitare gli indiani Creek e Cherokee ad attaccare i coloni spagnoli nella Florida e nella Louisiana, compromettendo con ciò la neutralità statunitense. Blount fu espulso dal Senato prima ancora che il processo derivante dalla messa in stato d'accusa avesse inizio in sede penale. Con l'eccezione dell'*impeachment* del Presidente Andrew Johnson, nel 1867,(58) e del Ministro della Guerra, William W. Belknap, nel 1876, tutti gli altri casi coinvolsero giudici federali.

Ai giudici statunitensi è concesso dall'articolo 3 della Costituzione di rimanere in carica a vita, salvo l'ipotesi di incorrere in una lesione della "buona condotta",(59) ma sono altresì considerati "funzionari civili degli Stati Uniti" in base all'articolo 2, ai fini della messa in stato d'accusa.(60) La prima disposizione fu voluta come strumento per garantire l'indipendenza giudiziaria dall'interferenza da parte di altri organi. L'esempio britannico di rimozione dei giudici da parte dell'esecutivo su richiesta di entrambe le camere del legislativo fu esplicitamente respinto alla costituente, perché, come spiegò Gouverneur Morris, sarebbe stata una contraddizione mantenere una funzione per buona condotta "e tuttavia poter essere rimosso senza giudizio", e sarebbe "fondamentalmente errato sottoporre i giudici ad una autorità tanto arbitraria."(61) Il procedimento britannico, secondo James Wilson, era inadeguato per gli Stati Uniti poiché in Inghilterra vi erano poche probabilità che entrambe le Camere concordassero (62).

Il rimedio per la rimozione dei giudici, almeno quelli della Corte Suprema, era implicito nei dibattiti sull'articolo 2.(63) Gli eventi politici coevi alla prima messa in stato d'accusa di un giudice indicano con chiarezza la natura partitica e politica del processo, come era tradizione della storia inglese.(64) Per la prima volta nel Senato degli Stati Uniti, la sentenza, che verrà poi ripresa altre quattordici volte fino al 1989, fu emessa il 4 gennaio 1804. Il caso Pickering fu il primo a concludere l'intero *iter* e la conclusione stessa fu considerata come una conferma della profezia di Hamilton, poiché la strategia politica e la disciplina di partito risultarono essere elementi chiave.(65) Molti concordano nell'affermare che anche il caso Samuel Chase fu di natura settaria. Il processo e la non incriminazione di Chase per nessuno degli otto capi d'imputazione ebbero una serie di conseguenze per la sopravvivenza di questo istituto. I giudici federali furono considerati "notevolmente migliorati" ed in seguito evitarono di farsi coinvolgere in politiche partitiche.(66) Randolph, convintosi dell'inefficacia della messa in stato d'accusa, presentò un emendamento costituzionale per rendere tutti i giudici rimovibili da parte dell'esecutivo, su richiesta di entrambe le camere, emendamento che però non ebbe sorte migliore del procedimento dello stesso Randolph contro Chase.

Il processo Chase ebbe anche un altro effetto. Seppelli la messa in stato d'accusa come arma politica per un'intera epoca. Interessi apertamente partitici non avrebbero caratterizzato, almeno per un periodo, la messa in stato d'accusa dei giudici benché i motivi sottostanti a diversi "casi" potrebbero essere stati altrettanto politici quanto quelli di Pickering e Chase. La messa in stato d'accusa non fu tuttavia dimenticata e James Peck, della Corte Distrettuale del Missouri, fu messo in stato d'accusa dalla Camera nel 1830 con 123 Rappresentanti che lo ritennero colpevole e 49 che non giudicarono le accuse tali da sottoporre Peck ad un *impeachment*. La sentenza di assoluzione fu pronunciata dal Senato con un margine ristrettissimo(67). Nel 1862 il giudice distrettuale federale del Tennessee, West H. Humphreys, fu messo in stato d'accusa con sette capi di imputazione. Humphreys fu ritenuto colpevole da tutti i Senatori su due capi e assolto su un altro. Almeno un Senatore votò per la non colpevolezza su ciascuno dei rimanenti quattro capi.(68).

Il settarismo non sembra essere stato un fattore determinante né nella messa in stato d'accusa di Peck né in quella di Humphreys e l'istituto per il resto del secolo fu riservato a personaggi di maggior rilievo, quale il Presidente Johnson e, in seguito, il Segretario alla Guerra, Belknap, che furono entrambi assolti. Quando tra il 1903 ed il 1936, si ebbe un'altra ondata di indagini del Congresso sulla condotta dei giudici federali, questi svilupparono una nuova strategia: le dimissioni in sostituzione alla

messa in stato d'accusa.(69) Si ebbero così otto dimissioni e cinque casi di messa in stato d'accusa(70).Tra quest'ultimi solo due giudici furono condannati, ed uno, George English, si dimise prima del processo al Senato.(71) Ten Broek, che analizzò questa serie di incriminazioni, concluse che alcune di esse erano il risultato di uno sforzo del Partito Democratico per rimuovere giudici del Partito Repubblicano e mettere quest'ultimo, che all'epoca deteneva il predominio politico, in difficoltà. Alcune indagini sono invece da ritenersi il prodotto di giochi politici più circoscritti.(72)

Anche se dopo il caso di Halsted Ritter nessun altro giudice degli Stati Uniti è stato messo in stato d'accusa per cinquant'anni, altri, come i Giudici della Corte Suprema Abe Fortas e William O.Douglas, sono stati sottoposti ad indagini da parte del Congresso. Douglas fu oggetto di inchiesta congressuale, o almeno di risoluzioni che ne proponevano la messa in stato d'accusa in tre occasioni, nel 1953, nel 1957 e nel 1970. Tutte finirono di fatto nel nulla. Fortas fu sottoposto ad inchiesta in concomitanza alla proposta del Presidente Lyndon Johnson di nominarlo Presidente della Corte Suprema. La nomina non ottenne il consenso del Senato, ma vennero rivelati probabili conflitti di interesse ed undici Senatori appartenenti al suo stesso partito chiesero le sue dimissioni. Nessuna flagranza di reato emerse dalle indagini del Dipartimento di Giustizia sui comportamenti di Fortas e la messa in stato d'accusa fu archiviata. Ciò nonostante Fortas si dimise nel 1968 affermando che "mentre egli non aveva agito erroneamente, il dimettersi sarebbe stato nel miglior interesse della Corte, e che non vi era altra scelta per un uomo d'onore a causa del clamore sulla stampa".(73)

Il Congresso giunse quindi ad attendersi le dimissioni dei giudici ogni qualvolta la loro condotta desse adito a sospetti e la messa in stato d'accusa dei giudici federali cadde temporaneamente in desuetudine, preferendo il Congresso ricorrere a tale istituto solo per i personaggi politici di maggior rilievo.

## **7. Sviluppi contemporanei e la giurisprudenza sulla imputabilità dei giudici federali negli Stati Uniti d' America.**

Nei cinquant'anni che seguirono il processo Ritter, si delineò un nuovo istituto per il controllo della condotta dei giudici. Infatti, *l'impeachment* si era rivelato strumento poco idoneo a disciplinare, non solo per i tempi molto lunghi del procedimento stesso e perché vi si può ricorrere solo in casi gravi, ma principalmente perché la rimozione del giudice, o le sue dimissioni, giungono inevitabilmente dopo aver incrinato la fiducia nel potere giudiziario.

Fu maggiormente avvertita l'esigenza di affrontare la complessa tematica con strumenti normativi ed il Congresso, nel 1980, approvò una legge che regolava gli illeciti giudiziari dei magistrati federali ed istituiva il Consiglio Giudiziario (*Judicial Council*) investito di autorità sanzionatoria(74). La creazione di un organo autodisciplinante non risolse peraltro tutte le problematiche relative all'*impeachment*, che non veniva esautorato dal nuovo organo, al contrario ma veniva reiterato quale strumento sanzionatorio per le infrazioni più gravi.

Da ultimo, la frequente richiesta di azioni disciplinari a carico di giudici federali ed il ricorso agli strumenti sanzionatori ha evidenziato che il dettato costituzionale non preclude l'azione giudiziaria in aggiunta alla messa in stato d'accusa ed alla eventuale sanzione e rimozione(75). Esso sanziona infatti che "la parte condannata sarà tuttavia punibile e soggetta all'incriminazione, processo, giudizio e condanna, secondo la legge". La normativa ora ricordata pone dunque il problema del se un giudice in carica, o altro funzionario civile passibile di *impeachment*, possa essere perseguito penalmente prima di essere stato messo in stato d'accusa; e del cosa avviene se un giudice incorre in reati.

Nella prassi degli Stati Uniti in materia di rimozione dei giudici interessa il caso di Martin Manton, magistrato di Corte d'Appello (Secondo Distretto), che nel 1939 fu condannato per corruzione. Da allora fino al 1973, anno in cui l'ex governatore dell'Illinois e Giudice Distrettuale degli Stati Uniti in carica, Otto Kerner, fu condannato per corruzione e frodi postali, evasione fiscale e falsa testimonianza, nessun giudice era stato tradotto in tribunale in veste d'accusato. Le imputazioni si riferivano al periodo in cui Kerner era governatore e si estendevano a tutto il suo mandato in qualità di giudice federale. Kerner sostenne che in base alla Costituzione (articoli I e II) egli poteva essere rimosso solo attraverso il procedimento di messa in stato d'accusa; e che il processo e la condanna in sede penale equivalevano alla rimozione dall'incarico. Di

conseguenza in questo caso il procedimento penale era una usurpazione delle prerogative congressuali. La Corte d'Appello (Settimo Distretto) nel decidere il caso sostenne che l'essere titolare di un ufficio federale non precludeva il procedimento penale, in quanto "l'immunità del mandato non è una autorizzazione a commettere reati o il condono di crimini commessi antecedentemente".(76) La Corte d'Appello basò la sua asserzione su una serie di eventi che vanno dal Primo Congresso del 1790 alle posizioni della Camera dei Rappresentanti nel 1796, all'abrogazione nel 1802 dell'Atto Giudiziario del 1801. Benché la Corte Suprema non avesse mai deciso un caso che coinvolgeva un giudice federale, la Corte d'Appello si basò su casi analoghi in cui la Corte Suprema aveva confermato la condanna di un Senatore in carica(77), i limiti all'immunità congressuale in base alla clausola sull'opinione e dibattito(78), e il procedimento penale in generale contro giudici, legislatori e funzionari dell'esecutivo(79). La Corte rilevò inoltre che la dottrina della separazione dei poteri non era affatto un ostacolo ed andò notevolmente oltre al punto da suggerire che, a causa delle "accentuazioni politiche" della messa in stato d'accusa, l'indipendenza giudiziaria era meglio protetta nei tribunali dove le "questioni sono ascoltate in maniera calma e ragionata e sono soggette alle regole della prova, alla presunzione di innocenza e ad altre salvaguardie" garantite dall' *Habeas Corpus*.(80) Avendo compreso la portata innovatrice della sentenza, il giudice Kerner si dimise dalla carica e pertanto non fu soggetto alla messa in stato d'accusa da parte del Congresso.

Sull'assunto della punibilità in sede penale dei giudici in carica negli Stati Uniti d'America, tre giudici distrettuali sono stati rimossi nell'ultimo decennio. Harry Claiborne del Nevada fu processato penalmente per complicità in un caso di corruzione(81). Fu ritenuto colpevole e condannato a due anni di carcere oltre a pagare due multe pecuniarie. Claiborne fece allora ciò che nessun altro giudice federale aveva mai fatto prima, rifiutò di rassegnare le dimissioni. Dopo aver esaurito tutti i gradi d'appello, andò in prigione ma mantenne il grado ed il salario di Giudice Distrettuale degli Stati Uniti.

L'unico strumento in grado di obbligare Claiborne a dimettersi, in quanto condannato in stato di detenzione, poteva essere l'*impeachment*. Lo stesso Claiborne ne fece richiesta al Congresso affinché questo rettificasse gli errori giudiziari di cui si diceva vittima(82). La Camera votò su quattro capi d'imputazione per la messa in stato d'accusa, con un voto di 406 a 0 nel luglio 1986 ed una maggioranza dei due-terzi del Senato lo dichiarò colpevole per tre dei quattro capi d'imputazione. Claiborne fu giudicato colpevole dal Senato in base all'incompatibilità tra la funzione giudiziaria ed il ruolo di detenuto(83). A causa della sentenza di condanna, Claiborne, dopo aver subito la pena carceraria, subì anche l'interdizione dalle Corti Federali ma non dalle Corti Statali del Nevada(84).

Dei tre giudici recentemente messi in stato d'accusa, il caso del giudice Federale del Distretto della Florida, Alcee Hastings, si discosta ulteriormente dalla prassi. Hastings, uno dei pochissimi giudici di colore (85), fu sospettato, indagato e processato per corruzione. Fu assolto, ma poche settimane dopo il verdetto la magistratura federale iniziò le proprie indagini che condussero nel 1987 ad una richiesta di messa in stato d'accusa inoltrata alla Camera dei Rappresentanti dal Presidente della Corte Suprema. La Camera votò a stragrande maggioranza su 17 capi d'imputazione (86). Il voto del Senato invece fu diviso. La richiesta maggioranza dei due-terzi non fu raggiunta per tre capi d'imputazione ma lo fu per altri sette (87). Hastings fu sospeso dalla magistratura ma tornò ad esercitare la carriera forense nella Florida meridionale.

L'ultimo caso di messa in stato d'accusa di un giudice federale, è stato quello di Walter Nixon del Mississippi. Questo *impeachment* ripresentò lo stesso dilemma del caso Claiborne. Poteva, cioè, una persona colpevole d'aver commesso dei reati e dopo esser stato condannato in un giudizio penale, continuare a far parte della magistratura e quindi ad amministrare la giustizia? Nixon aveva infatti subito un processo che lo vedeva accusato e poi giudicato colpevole di corruzione. Proposto l'appello, che confermò la sentenza, Nixon fu condannato a cinque anni di detenzione (88).

Sia alla Camera, sia al Senato Nixon affermò d'essere stato vittima di un complotto politico. La Camera nondimeno votò unanimemente (417 a 0) per la messa in stato d'accusa, ed anche il Senato, sebbene più diviso, votò per la rimozione di Nixon.(89).

## 8. L'Impeachment quale processo politico.

Gli strumenti sanzionatori per gli illeciti giudiziari di natura particolarmente gravi sono l'*impeachment* ed il processo penale. Tuttavia negli oltre duecento anni di storia statunitense le poche volte in cui si è fatto ricorso alla messa in stato d'accusa, le caratteristiche di ciascun *impeachment* ed i particolari momenti storici in cui questi si sono verificati, non permettono di affermare con certezza l'esistenza di parametri precisi per determinare in maniera inequivocabile sia la tipologia dei reati, sia i comportamenti suscettibili di messa in stato d'accusa e di rimozione dalla magistratura. Infatti i casi di messa in stato d'accusa conclusisi con una condanna di colpevolezza non sono particolarmente istruttivi, dacché né Pickering né Humphreys presentarono una difesa. Lo stesso può dirsi di quei capi d'imputazione che sfociarono in assoluzioni nei casi Archbald e Ritter. Sia l'*impeachment* di Claiborne che quello di Nixon furono predeterminati dalle sentenze a loro carico, ed il caso di Alcee Hastings rimane un episodio isolato nella storia istituzionale degli Stati Uniti d'America.

I casi verificatisi di messa in stato d'accusa dei giudici aiutano poco per l'interpretazione dell'espressione "altri gravi reati" *ex art. 2*, Sezione IV.(90) Con certezza si può solo affermare che all'epoca della Convenzione di Filadelfia, nella legislazione britannica si faceva ricorso alla frase "altri gravi reati" in riferimento ad "omissioni di denuncia" ivi inclusa la cattiva amministrazione e l'appropriazione indebita (91). Non è necessario che le infrazioni abbiano un carattere penale (92), ma una precedente condanna penale è senza dubbio un'aggravante. E' stato autorevolmente suggerito che le infrazioni passibili di messa in stato d'accusa includono quelle che "sono errate, in maniera alquanto ovvia, siano o meno penali" e che sono sufficientemente gravi da rendere "dannoso il mantenimento della carica per il loro autore" (93). Tale definizione, imprecisa per ammissione, dimostra come la questione sia di difficile soluzione. Dopo il tentativo, effettuato in dottrina verso la fine del secolo scorso, di sostanziare il concetto di buona condotta riferendo ad essa un contenuto determinato, non risultano ulteriori interventi da parte della dottrina. Ci si è fermati a precisarne qualche profilo senza tuttavia riuscire a focalizzarlo in maniera esauriente.

Sembra invece che vi sia un certo accordo su un aspetto della messa in stato d'accusa, e cioè che lo strumento rientri tra quelli di natura politica e non tra quelli giuridici. Anche ai suoi inizi nell'Inghilterra medioevale, il processo "derivò dalle consuetudini piuttosto che dalla scienza giuridica" (94) e fu inteso come mezzo per rafforzare la posizione del Parlamento in relazione alla Corona. Fu un meccanismo politico più pratico della rivoluzione o della guerra civile (95). Il carattere politico della messa in stato d'accusa, la natura stessa del procedimento ed i tempi lunghi di cui questo necessita, ha portato ripetutamente la comunità scientifica e non solo quella, a richiedere al Congresso di istituire strumenti alternativi per punire quei giudici che commettono "gravi" infrazioni.

## 9. Conclusioni.

Il problema della salvaguardia dell'indipendenza della magistratura è strettamente correlato con la sanzionabilità delle azioni o dei comportamenti dei giudici stessi. Nel mondo giuridico occidentale esistono tre modelli disciplinari da cui prendono origine i vari sistemi adottati: il modello inglese, secondo il quale la regolamentazione dello *status* dei magistrati è ancora oggi, sebbene modificata nel tempo, prerogativa del Parlamento; il modello francese, o amministrativo, in cui la magistratura d'intesa con il Ministro della Giustizia sanziona se stessa; ed il modello statale statunitense nel quale, se è l'elettorato che eleva alla magistratura, sarà lo stesso ad essere investito del potere di rimozione, acquisendo così un potere sanzionatorio in senso lato. Mentre quest'ultimo modello è quello che si accosta di più ai principi di democraticità è anche quello che si discosta maggiormente dal principio dell'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo e da quello legislativo dando, peraltro, alla stessa un profilo di responsabilità politica oltre che civile e penale della magistratura stessa.(96)

Nella sua evoluzione storica, il modello britannico differenzia la magistratura in due livelli: per i giudici superiori, quelli della *High Court*, della *Court of Appeal* e i *Law Lords*, la funzione di controllo e pertanto l'eventuale rimozione, è affidata al Sovrano su richiesta di entrambe le Camere nei casi di condotta scorretta. Il sistema, alquanto complesso, scoraggia il ricorso ad essa, mentre sono più frequenti i casi di

dimissioni "nel miglior interesse della magistratura". Per gli altri magistrati, i *Circuit Judges*, i *Recorders*, ed i *Stipendiary Magistrates*, la funzione di controllo è esercitata dal Lord Cancelliere, che, con parere favorevole del Sovrano, rimuove gli *Stipendiary Magistrates*, e direttamente esonera dall'ufficio i *Circuit Judges* ed i giudici di pace per "incapacità o cattiva condotta" (97).

I modelli adottati in Francia ed in Italia per la sanzione e rimozione dei giudici risentono maggiormente del dibattito giurisprudenziale sui mezzi atti a garantire principalmente l'indipendenza della magistratura. Studi, sull'efficacia della Commissione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura in Italia, evidenziano peraltro una disfunzione della stessa se si confronta la casistica dei giudici rimossi a fronte di quelli indagati e di quelli segnalati per condotta sospetta. Questo vale anche per l'Inghilterra dove negli ultimi duecento anni solo un giudice, delle Corti inferiori, è stato rimosso.(98)

Per quanto infine concerne lo strumento dell'*impeachment*, i costituenti italiani hanno seguito il modello britannico e non quello statunitense ed hanno pertanto limitato il ricorso alla messa in stato d'accusa quando può servire da freno ad un esecutivo che abusi del suo potere. In tal senso, quindi, si va ben oltre gli sviluppi della messa in stato d'accusa in Gran Bretagna, dove essa fu utilizzata "per far cadere dei giganti - Strafford, Clarendon, e Hastings", rispetto agli Stati Uniti d'America, dove è stata relegata "alla rimozione di tristi, piccoli giudici, per squallidi comportamenti"(99).

Il dilemma su come coniugare l'indipendenza e la responsabilità della magistratura non sembra potersi avvalere di contributi validi dall'analisi fin qui svolta della prassi. Pertanto è emerso che, se il dibattito negli Stati Uniti d'America si orienta verso una riduzione del ruolo del Congresso e la istituzionalizzazione di un organismo a cui attribuire potere disciplinare e sanzionatorio, afferente al Dipartimento di Giustizia, in Italia si guarda con interesse all'esperienza dei paesi di *Common Law* per rendere il Consiglio Superiore della Magistratura più efficace nei suoi interventi e più libero da costrizioni di categoria. E' questa l'interpretazione che deve essere data alle tre leggi di riforma apportate in Italia, nell'arco di tre anni, in specie per quanto concerne la separazione delle funzioni e la procedura disciplinare.(100)

Tuttavia, proprio la direzione presa da queste riforme in Italia come in Gran Bretagna, ci consentono di affermare che l'odierna insoddisfazione delle democrazie verso il funzionamento delle loro istituzioni sembra orientata ancora una volta verso un trapianto giuridico anziché verso l'adeguamento degli strumenti formali alla costituzione materiale

## Note

(\*) Questa ricerca è il frutto di una collaborazione. La stesura finale ed i paragrafi 2, 3,4, 8 e 9 sono da attribuirsi a Maria Elisabetta de Franciscis, mentre sono di Mary L. Volcansek, i paragrafi 1,5,6,7.

(1) Barone Charles de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, trad. Thomas Nugent, New York:Hafner Publishing Co.,1949 ,p.90;

(2) Articolo 101 cost; artt.102,1° comma, e 104,1° comma; art.107, 3° comma.

(3) Giuseppe DeVergottini *Diritto Costituzionale Comparato*, IV Ed, Padova,CEDAM,1993, pp.306-316.

(4) Tacito, *De Moribus Germanis*, Liber XII, "*Licet apud consilium accusare, quoque et discrimen capitis intendere*".

(5) *infra*, paragrafo 6.

(6) Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, *Il Federalista*, Nistri-Lischi,1956, Numero 65, p.444.

(7) Peter Charles Hoffer e N.E.H.Hull, *Impeachment in America, 1635-1805*, New Haven,Yale University Press, 1984.

(8) Anche quando il procedimento contro il giudice della Corte Suprema, Samuel Chase, ebbe inizio nel 1805, l'allora presidente del Senato, Aaron Burr, "come molti americani, guardò all'Inghilterra, per i precedenti". Richard E. Ellis, *The Jeffersonian Crisis: Courts and Politics in the Young Republic*, New York, W.W. Norton and Company, 1971, p.96.

(9) Avvocati cioè, iscritti al *Bar* ed esperti di attività giudiziale.

(10) Antony J. Jolowicz, *L'Immunità del giudice nel diritto Inglese*, in *Giurisdizione e Responsabilità nei paesi della CEE e negli Stati Uniti d'America*, Atti dell' Incontro di Studio Internazionale, Roma 24-26

- giugno 1987, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, pp.359-378.
- (11) J.A.G. Griffith, The Politics of the Judiciary, London, Fontana Press, 1991, p.20.
- (12) Kate Maleson "The New Judicial Appointments Commission in an Age of Judicial Power" in Kate Maleson and Peter H. Russell (eds) Appointing Judges in an Age of Judicial Power, Toronto Press, 2006, p.46.
- (13) Kate Maleson, The New Judiciary Aldershot, Dartmouth, 1999, pp. 106-112.
- (14) Sir Francis Bacon, giudice che nel 1620 subì lui stesso un *impeachment*, descrisse i magistrati inglesi agli inizi del XVII° secolo, essere dei leoni, "ma dei leoni sotto il trono, che agivano in maniera circospetta, timorosi di esercitare un controllo o di sanzionare il potere regio". Citato in A.H. Manchester, Modern Legal History of England and Wales, London, Butterworths, 1980, p.82.
- (15) E.C.S. Wade and G.Godfrey Phillips, Constitutional Law, London, Longmans, 1960, p.30.
- (16) *infra*, paragrafo 4.
- (17) William Blackstone, Commentaries on the Laws of England, Ottava edizione, Oxford, Clarendon Press, 1778, Libro IV, p.259.
- (18) *Ibid.*
- (19) Nel 1368, Sir John Lee fu accusato con petizione ai Comuni, e le imputazioni furono esaminate dal sovrano e dai rappresentanti sia dei Comuni che dei Lords. Tuttavia non si riscontra in questo caso, né l'imputazione da parte dei Comuni, né il giudizio da parte dei Lords. In quello stesso anno, l'Abate di Abingdon fu imputato, poi sottoposto alla pubblica accusa e giudicato. Anche in questo caso venne usato il termine *impeachment*, ma in realtà l'Abate fu accusato in nome della Corona e subì il processo ad opera di giudici e non dei Lords, inoltre, il suo processo non fu né civile né penale, ma non si attenne neanche alle procedure di messa in stato d'accusa, così come queste si andavano affermando. In proposito, Colin G.C. Tite, Impeachment and Parliamentary Judicature in Early Stuart England, Londra, Athlone Press, 1974, in particolare pp.8-11.
- (20) William Blackstone, Commentaries on the Laws of England, IV, p.260.
- (21) J.S. Roskell, The Impeachment of Michael de la Pole, Earl of Suffolk in 1386: In the Context of the Reign of Richard II, Manchester, Manchester University Press, 1984, pp.194-198.
- (22) Solo sette di questi si basavano sui termini "imputato e messo in stato d'accusa" o "messo in stato d'accusa ed imputato", ma la forma e la sostanza di ognuno era chiaramente un *impeachment*. Colin G.C. Tite, Impeachment and Parliamentary Judicature in Early Stuart England, p.222.
- (23) Ciò è generalmente attribuito alla presenza in Parlamento di Sir Edward Coke. Anche se il termine "*impeachment*" non fu mai usato esplicitamente, Coke fece riferimento ai precedenti processi, e la Camera dei Comuni fece assegnamento sulle ricerche condotte da John Selden.
- (24) J.P. Kenyon, The Stuart Constitution: Documents and Commentary, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p.88.
- (25) Goldwin Smith, A Constitutional and Legal History of England, New York, Charles Scribner's Sons, 1955, p.318.
- (26) Commons Journal, Volume 4 (23 December, 1790), p.23.
- (27) In seguito i Comuni misero in stato d'accusa ogni sorta di persone, ma solo pochi furono i processati, e l'intero procedimento cadde in discredito. J.P. Kenyon, The Stuart Constitution: Documents and Commentary, p.134.
- (28) *ivi*, 360
- (29) Eduardo, Conte di Oxford, fu messo in stato di accusa agli inizi di quel secolo per vari abusi di natura finanziaria mentre ricopriva la carica di Consigliere della Corona; ed il Lord Cancelliere Macclesfield, fu incriminato nel 1725 per corruzione nella determinazione degli incarichi di Cancelleria.
- (30) William Holdsworth, A History of English Law, London, Sweet and Maxwell, 1956, Volume I, p.385.
- (31) Il controllo sul governo è esercitato in ultima analisi dall'abilità della Camera dei Comuni nel forzare il governo a dimettersi, o approvando una mozione di "non fiducia" o nel rifiutare un progetto che il governo

considera così vitale per la sua politica da farlo diventare una questione di fiducia, ma il Parlamento non ha usato questo suo potere per molti anni. Ciò a cui gli inglesi ricorrono più frequentemente a, è il Commissario Parlamentare.

(32) Boyan Stephen Jr. Constitutional Aspects of Watergate-Documents and Materials, New York, Oceana Publications Inc., 1976, Vol. I, "Report on Constitutional Grounds for Presidential Impeachment by the Staff of the impeachment inquiry".

(33) Giosuè Musca, La nascita del Parlamento nell'Inghilterra Medievale, Bari, Edizioni Dedalo, 1994, p.169 et ss.

(34) In tempi a noi più recenti, il Supreme Court Act del 1981, al paragrafo 11, reiterò la inamovibilità dei soli giudici delle corti superiori la cui età pensionabile è di 75 anni. Antony J. Jolowicz, L'Immunità del Giudice nel diritto Inglese, cit, p.364.

(35) Antony J. Jolowicz, sostiene che " la responsabilità civile è ormai un'idea tanto desueta da poter essere ignorata" in L'immunità del Giudice nel diritto Inglese, *ivi*, p.371.

(36) Tra i sostenitori di questo innovamento, Antony J. Jolowicz, *ivi*, pp.376-377, e Lord Scarman nel caso Re McC (A Minor) (1985) A.C. 528.

(37) Il *patronage* è l'attività di selezione dei futuri funzionari svolta dal partito, che essendo organizzato sul territorio, può selezionare su un vastissimo campione sia in base alle specifiche caratteristiche professionali che di volta in volta vengono richieste e sia in base alla lealtà partitica.

(38) Nelle costituzioni del 1776 del Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York e Pennsylvania, il governatore poteva nominare i giudici su parere ed approvazione di un consiglio, di norma composto da cinque a nove membri, eletti dal legislativo e provenienti da esso; le costituzioni del Connecticut, Delaware, Georgia, New Jersey, North Carolina, South Carolina e Virginia sancivano la elezione dei giudici da parte del legislativo. Mary L. Volcansek, Judicial Impeachment: None called for Justice, Chicago, University of Illinois Press, 1993, pp.3-4.

(39) Ogni qualvolta si presenti la necessità per una "vacanza", il legislativo statale provvederà all'elezione di un nuovo giudice.

(40) Una commissione formata da avvocati e da cittadini non addetti ai lavori, seleziona i candidati ad "una vacanza giudiziaria" e raccomandano una lista di nominativi formata da minimo tre e non più di cinque candidati, al Governatore, che è libero di scegliere da questa rosa. Alla seguente elezione generale, il nuovo giudice chiede il suffragio del popolo in base all'attività fin lì svolta. In questa elezione non avrà contendenti, come in Gran Bretagna per la ricandidatura dello Speaker dei Comuni.

(41) Alcuni Stati americani hanno deciso di sottoporre i loro giudici ad elezioni periodiche. Sistema questo, largamente criticato, ma che nonostante tutto, continua. Un simile esperimento fu tentato in Francia subito dopo la Rivoluzione del 1789, ma fu rapidamente abbandonato. Mary L. Volcansek e Jacqueline Lucienne Lafon, Judicial Selection: The Cross-Evolution of French and American Practices, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1988, pp.57-60.

(42) *ivi*, pp.15-38.

(43) Negli Stati in cui il modello seguito è quello dell'elezione, il mandato ha un termine che viene generalmente fissato per sei anni, al termine dei quali, però, al giudice vengono interdetti i pubblici uffici.

(44) Tra i sostenitori dell'assenza di una influenza della prassi britannica sulla costituente statunitense, si vedano, Hoffer, Peter Charles e Hull N.E.H., Impeachment in America, 1635-1805; e Bradley, A.W., Personal Responsibility and Government—A Role for Impeachment? in Carnall Geoffrey e Nicholson Colin (a cura di) The Impeachment of Warren Hastings, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1989. Per la tesi opposta, si veda Volcansek, Mary L. British Antecedents for U.S. Impeachment Practices: Continuity and Change Justice System Journal, 14 (Summer 1990) pp.40-62.

(45) Bradley, A.W. Personal Responsibility and Government—A Role for Impeachment, pp.172-3.

(46) Nel, A Summary View of the Rights of British America, Jefferson nel 1774, affermò che "le leggi d'Inghilterra sembrano essere state adottate col consenso dei colonizzatori.....eccetto quando "una loro diversa condizione" le rendeva inapplicabili" In Dumbauld Edward, Thomas Jefferson and the Law, Norman, University of Oklahoma Press,

1978,p.25.

**(47)** Costituzione degli Stati Uniti d'America: Articolo I, Sezione 2 comma 5 e Sezione 3 comma 6 e comma 7; Articolo II Sezione 1 comma 6 e Sezione 4; Articolo III, Sezione 2 comma 3.

**(48)** Articolo 2, sezione 4.

**(49)** Farrand,Max,(a cura di) The Records of the Federal Convention of 1787, New Haven, Yale University Press,1911, Vol.II,P.550.

**(50)** "La Camera dei Rappresentanti,....sola avrà il potere di mettere in stato d'accusa il Presidente o i membri del Congresso".

**(51)** "Il Senato avrà il potere esclusivo di giudicare gli atti d'accusa contro membri del Governo e parlamentari. Ove si riunisca per tale scopo, i suoi membri presteranno giuramento o impegneranno la propria parola. Ove si debba giudicare il Presidente degli Stati Uniti, presiederà il Presidente della Corte Suprema;nessun accusato potrà essere dichiarato colpevole senza una maggioranza dei due terzi dei membri presenti. Le condanne pronunziate in tali casi non avranno altro effetto se non di allontanare l'accusato dalla carica che occupa e di interdirlgli, negli Stati Uniti, l'accesso a qualsiasi carica onorifica, di fiducia o retribuita; ma il condannato potrà nondimeno essere soggetto o sottoposto ad incriminazione, processo, giudizio e punizione secondo le leggi ordinarie."

**(52)** Articolo 2.

**(53)** Articolo 3.

**(54)** infra, paragrafo 6, pp.

**(55)** Hamilton, Il Federalista, n.65, cit. p.444.

**(56)** Ibid.

**(57)** Citato in, Johnson, Herbert A., Foundations of Power: John Marshall, 1801-15, New York, Macmillan Publishing Co., 1981, p.207.

**(58)** Il presidente Andrew Johnson fu ufficialmente messo in stato d'accusa dalla Camera dei Rappresentanti nel 1868 ma venne assolto di misura dal Senato per un solo voto. Johnson era stato accusato di aver prevaricato i propri poteri e screditato il Congresso revocando il mandato ad un Segretario della Guerra senza averne informato il Senato.

**(59)** L'articolo 3,sezione 1, recita infatti" I giudici della Corte Suprema e quelli delle Corti di grado inferiore conserveranno il loro Ufficio finchè non se ne renderanno indegni con la loro condotta".

**(60)** L'articolo 2,sezione 2, recita infatti che il Presidente "avrà il potere, su parere e consenso del Senato" di designare e nominare "i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri pubblici funzionari degli Stati Uniti, la cui nomina non sia altrimenti disposta con la presente Costituzione"; lo stesso articolo alla sezione 4 recita," il Presidente,il Vice-Presidente e ogni altro funzionario civile degli Stati Uniti saranno rimossi dall'Ufficio ove, in seguito ad accusa mossa dalla Camera, risultino colpevoli di tradimento, di concussione o di altri gravi crimini".

**(61)** Farrand Max (a cura di) The Records of the Federal Convention of 1787, New Haven, Yale University Press, 1911, Vol.II,p.428.

**(62)** Farrand, Vol.II,p.429.

**(63)** I dibattiti del 22 agosto 1787 registrarono l'inclusione della frase "I giudici della Corte Suprema saranno processabili da parte del Senato, dopo la messa in stato d'accusa da parte della Camera dei Rappresentanti". Farrand, Vol.II,p.366.

**(64)** Il Congresso dominato dai Federalisti, colpito dalla sconfitta del partito in entrambe le elezioni ,esecutive e legeslitive, del 1800, approvò nel 1801 l'Atto Giudiziario che fu marcatamente partigiano.Quella legge, tra l'altro, fu concepita con l'intento di privare Jefferson della nomina alla Corte Suprema, tramite la disposizione che, in seguito al collocamento a riposo, o alle dimissioni di un giudice, il numero dei magistrati della Corte sarebbe stato permanentemente ridotto da sei a cinque. Insediatosi il nuovo Congresso a maggioranza Jeffersoniana, questo avviò le procedure per abrogare l'Atto Giudiziario del 1801. Il conflitto tra gli organi fu aggravato nel 1803 dal parere emesso dal Presidente della Corte Suprema, John Marshall, nel caso *Marbury v. Madison* che autoattribuiva il potere di sindacabilità costituzionale delle leggi alla Corte Suprema e rafforzava, quindi, la posizione della magistratura, che era peraltro di convinzione politica Federalista. I Repubblicani Jeffersoniani alla Camera dei Rappresentanti contrattaccarono approvando i capi d'imputazione per la messa in stato d'accusa del giudice Federalista, John Pickering. Nonostante le posizioni iniziali di Jefferson, circa il ricorso alla messa in stato d'accusa e le sue stesse

perplexità sull'abuso politico del quale il processo era suscettibile, egli e i suoi collaboratori cominciarono a considerare l'*impeachment* un mezzo per controllare e rimuovere giudici politicamente antagonisti.

(65) Turner, Lynn M., *The Impeachment of John Pickering* in American Historical Review, 65 (April,1949),pp.487-8. Si veda anche, The Trial of John Pickering, Judge of the New Hampshire District, on a Charge Exhibited to the Senate of the United States, for High Crimes and Misdemeanors, S.Doc. 876,pp.20-21.

(66) Lillich, Richard,B;., "The Chase Impeachment" in American Journal of Legal History, 4 (January 1960)p.71.

(67) Il voto del Senato fu infatti di 21 a favore della colpevolezza e 22 per l'assoluzione con l'astensione di due Senatori.

(68) Proceedings of the Senate,Appendix, "Preliminary to the Trial of the Impeachment of James H.Peck, Judge of the District Court of the United States for the District of Missouri (April 26,1830 to January 31,1831),238-326; e Journal of the Senate,Appendix, "Executive Proceedings of the Senate" dai quali è stata rimossa l'ingiunzione di segretezza durante la seconda Sessione del Trentasettesimo Congresso (26 Giugno 1862),pp.895-904.

(69) Thomas Irwin si dimise nel 1859, a lui fecero seguito, Mark Delahay e Charles T. Sherman nel 1873, e Edward Durrell e Richard Busted nel 1875. In, Joseph Borkin, The Corrupt Judge: An Inquiry into Bribery and Other High Crimes and Misdemeanors in the Federal Courts, New York, Clarkson N.Potter,Inc. 1962,pp.219-258.

(70) Il giudice distrettuale Charles Swayne, del distretto settentrionale della Florida, fu messo in stato d'accusa nel 1904;il giudice della Corte Commerciale, Robert W. Archbald, nel 1912;il giudice dell'Illinois,George W. English, nel 1925; il giudice della California, Harold Louderback, nel 1933; ed infine il giudice distrettuale per la Florida meridionale,Halsted Ritter, nel 1936. Le dimissioni furono invece la via scelta da Cornelius Hanford; Alston Dayton; Daniel Thew Wright; Frank Cooper; Francis Winslow; James A. Lowell; Joseph W. Molyneaux; e Samuel Alschuler. In proposito si veda, Jacobus Ten Broek, "Partisan Politics and Federal Judgeship Impeachment Since 1903" in Minnesota Law Review, 23 (1939),p.185.

(71) Questa strategia, seguita dalla maggior parte dei giudici messi sotto inchiesta dal Congresso nel ventesimo secolo, fu ritenuta lecita e liberò il Senato dal gravoso compito di processare i giudici immorali.

(72) Jacobus Ten Broek,p.185.

(73) Bruce Allen Murphy, Fortas: The Rise and Ruin of a Supreme Court Justice, New York, William Morrow and Company, 1988, pp.566-573.

(74) Il Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act, del 1980.

(75) Articolo 1, sezione 3, comma 7.

(76) United States v. Isaacs and Kerner, 493 Fed.2d 1124, at 1142.

(77) Burton v. United States, 202, U.S. 344, 1906.

(78) Gravel v. United States, Supreme Court of the United States, 1972. 408 U.S. 606,92 S.Ct. 2614, 33L.Ed. 2d 583; e, United States v.Brewster, Supreme Court of the United States, 1972. 408 U.S.501, 92 S.Ct.2531.

(79) O'Shea v.Littleton. 414, U.S. 488, 1974.

(80) United States v. Isaacs and Kerner, at 1144.

(81) Ma il suo processo nel 1984 si concluse con una giuria "ferma ed incapace di decidere". Le accuse di corruzione furono lasciate cadere, ma i giudici continuarono in un secondo processo in base a quelle che inizialmente erano state accuse supplementari di evasione fiscale.

(82) Hearings before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties and the Administration of Justice, Committee on the Judiciary, House of Representatives, 99th Congress , Washington,D.C.,U.S. Government Printing Office, 1986,p.3.

(83) La difesa di Claiborne davanti al Senato al completo, che tenne un "processo abbreviato" durato un giorno solo, fu l'affermazione che "ciò che viene messo in pericolo è l'indipendenza della magistratura Statunitense che deve rimanere libera dalla minaccia di una procedura giudiziaria premeditata". 132 Congressional Record, S-15759-62 (9 Ottobre 1986)

(84) La Corte Suprema del Nevada, scavalcando le procedure disciplinari standard dell'avvocatura di quello stato, condusse una propria indagine sull'idoneità di Claiborne a svolgere la professione forense e concluse che Claiborne era stato vittima di una vendetta da

parte di alcuni funzionari del ministero della giustizia. In proposito, Noreen Marcus, "Now the Fate of Lawyer Hastings", 64 Miami Review (October 31,1989),p.4.

**(85)** Prima dell'elezione del Presidente Jimmy Carter nel 1976, solo 32 giudici di colore erano membri della magistratura federale. Carter ne nominò 28 (il 14% delle sue 202 nomine giudiziarie), e tra questi Alcee Hastings. Sheldon Goldman,"Carter's Judicial Appointments: A Lasting Legacy", Judicature, 64 (marzo 1981)p.348.

**(86)** Con un voto di 413 a 3, Congressional Record (August 3,1988) ,H-6183.

**(87)** In seguito ad un accordo, cinque capi non furono sottoposti a votazione, in quanto il risultato era già stato predeterminato dai precedenti sette capi d'imputazione. Congressional Record (October 20,1989), S-13787.

**(88)** United States v. Nixon, H85-00012 (1986).

**(89)** Nixon fu ritenuto colpevole su due capi d'imputazione da due-terzi dei Senatori, e non colpevole sul terzo capo, che citava vari casi di menzogna. *ivi*.

**(90)** Per un dibattito più approfondito sul significato di "altri gravi reati" si veda, Gigliola Sacerdoti Mariani, Antonio Reposo, Mario Patrono, Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America: duecento anni di storia, lingua e diritto, Firenze, Sansoni, 1991, in particolare di G. Sacerdoti Mariani la nota 87 a p. 105.

**(91)** William Blackstone, Commentaries on the Laws of England,IV,p.121-1.

**(92)** Impeachment Inquiry Hearings before the Committee on the Judiciary, House of Representatives,93rd Congress (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1975), III, 280-3.

**(93)** Charles L. Black, Impeachment: A Handbook, New Haven, Yale University Press, 1974, pp. 39-40.

**(94)** T.F.T. Plucknett, Studies in English Legal History, London, Hambledon Press, 1983, Chapter VIII,p. 164.

**(95)** Goldwin Smith, A Constitutional and Legal History of England, New York, Charles Scribner's Sons, 1950, p.196.

**(96)** Temistocle Martines, Diritto Costituzionale, Milano, Giuffrè, VII ed. pp524- 526.

**(97)** Giuseppe De Vergottini, Diritto Costituzionale Comparato, p.307-8; René David, I grandi sistemi giuridici contemporanei, Padova, CEDAM, 1980,pp.324-332.

**(98)** si consenta il rinvio a, Mary L. Volcansek, con Maria Elisabetta de Francis e Jacqueline Lucienne Lafon, Judicial Accountability: A Cross- National Comparison, Miami, Florida University Press, 1996.

**(99)** Raoul Berger, Impeachment: The Constitutional Problems, Cambridge, Harvard University Press, 1974, p.3.

**(100)** Trattasi della Legge n.150 del 2005 "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, numero 12 per il decentramento del Ministero della Giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di Presidenza, della Corte dei Conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico" c.d. Riforma Castelli pubblicata nella G.U. numero 175 del 29 luglio 2005; della Legge 269 del 24 ottobre 2006 "Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario" c.d. Riforma Mastella I, pubblicata nella G.U. numero 248 del 24 ottobre 2006; Legge 111 del 30 luglio 2007 "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario" c.d. Riforma Mastella II, pubblicata sulla G.U. numero 175 del 30 luglio 2007.