



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2022

**Il sistema disciplinare dei magistrati:
una cosa seria**

di Claudio Castelli

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL SISTEMA DISCIPLINARE DEI MAGISTRATI: UNA COSA SERIA

di Claudio Castelli

Presidente della Corte di Appello di Brescia

SOMMARIO: 1. IL SISTEMA DISCIPLINARE COME PARTE DEL SISTEMA DI GOVERNO AUTONOMO; 2. LE MODIFICHE DEL 2006; 3. I DATI; 4. IL FILTRO DELLA PROCURA GENERALE E L'ART. 3 BIS; 5. UN SISTEMA CHE FUNZIONA MALE (MA PER ALTRI MOTIVI); 6. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA COMMISSIONE VIETTI; 7. L'ALTA CORTE DI GIUSTIZIA.

1. Il sistema disciplinare come parte del sistema di governo autonomo

Il sistema disciplinare dei magistrati è una cosa seria.

La sua immagine, estremamente diffusa, come corporativo e lassista è confutata da un riscontro sul campo del suo concreto funzionamento. Sistema che anzi è estremamente temuto e vissuto come ostile da parte di molti magistrati. Evidentemente si tratta di una funzione sgradevole diretta a accertare cadute gravi nella deontologia professionale e a irrogare sanzioni, ma è evidente che ogni attività professionale qualificata impone una vigilanza sul rispetto delle regole dell'arte elaborate e codificate proprio a tutela della stessa categoria e della qualità dell'attività prestata. Del resto ogni potere comporta responsabilità e gli inevitabili confini dati alla responsabilità civile, per evitare azioni intimidenti nei confronti del magistrato, portano inevitabilmente a valorizzare e a dare importanza alla responsabilità disciplinare¹.

A ciò va aggiunto che il sistema disciplinare, come è stato delineato dalla stessa Costituzione, è uno dei contrappesi all'ampia autonomia e indipendenza riconosciuta alla magistratura. In un sistema quale quello italiano, che vede l'accesso alla magistratura per concorso, la legitti-

¹ Come correttamente è stato rilevato «Il rispetto delle regole chiesto a tutti i cittadini deve essere difatti ancora più vincolante per chi rappresenta il centro di questo rispetto ovvero i magistrati». E. FICOCIELLO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *Iusinitinere.it*, luglio 2017.

mazione viene data dalla professionalità e la responsabilità disciplinare viene ad essere un elemento di bilanciamento nella continua ricerca di equilibrio tra autonomia della funzione e garanzia del servizio reso².

Il sistema disciplinare viene così ad essere parte integrante del sistema di governo autonomo della magistratura. Al potere di azione disciplinare attribuito dalla Costituzione al Ministro della Giustizia viene posto come contrappeso il giudizio da parte di propri pari in un organo giurisdizionale eletto, sia pure con un'elezione di secondo grado, preposto proprio a tutelare autonomia e indipendenza del magistrato.

Il fatto che si tratti di propri pari, ovvero in maggioranza di componenti provenienti dallo stesso corpo professionale, ha creato il luogo comune secondo cui “cane non mangia cane” e per cui la giustizia disciplinare sarebbe lassista e fin troppo comprensiva delle ragioni dei magistrati.

In realtà il numero di azioni disciplinari in Italia è estremamente elevato anche dal punto di vista comparato con altri sistemi³, anche se alcuni critici rilevano che «il ruolo più o meno rilevante della disciplina giudiziaria è, per così dire, “inversamente proporzionale” alla qualità del reclutamento, all'efficacia della formazione iniziale e continua, alla meticolosità delle periodiche valutazioni di professionalità»⁴. Anche se questa tesi, che ha il merito di affrontare l'etica e la disciplina della magistratura in modo sistemico, non convince ed è contrastata in fatto dalla severità del reclutamento, dalla sempre più ampia importanza che ha assunto la formazione iniziale e permanente con la stessa istituzione della Scuola Superiore della Magistratura e dallo scopo delle valutazio-

² G. CIANI, *Responsabilità civile e responsabilità disciplinare*, in *Foro.it*, III, 2015, p. 334. D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Milano, 2011, p. 1 ss.

³ Gli ultimi dati, risalenti al 2010, in cui il CEPEJ nei suoi Rapporti biennali ha preso in esame anche i procedimenti disciplinari a carico di magistrati, posizionano la magistratura italiana al 5° posto per numero di procedure disciplinari iniziate (dietro Russia, Ucraina, Inghilterra, Galles e Finlandia) e con numeri incomparabili rispetto alle altre giurisdizioni simili alla nostra (237 azioni in Italia contro le 50 della Spagna, le 17 della Germania e le 9 della Francia). CEPEJ, *Rapporto biennale della Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*, 2012. Dati confermati dai dati del *Conseil Supérieur de la Magistrature* francese secondo cui nel periodo 2012/2019 le decisioni di condanna sono meno di una decina per anno, CSM, *Rapport d'activité 2019*, in *Conseil-supérieur-magistrature.fr*, pp. 76-77.

⁴ G. DI FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in *Questione Giustizia*, 22/09/2021.

ni di professionalità tese non a selezionare i magistrati, ma ad accertare la sussistenza di requisiti di adeguatezza.

La realtà è che abbiamo un notevole numero di azioni disciplinari ed un organo disciplinare non “domestico”.

2. Le modifiche del 2006

La vulgata dominante sulla giurisdizione disciplinare come giustizia domestica⁵ e sostanzialmente inoffensiva, estremamente diffusa ancora oggi, ha portato alla riforma del sistema disciplinare attuato con il D.lgs. 23 febbraio 2006 n.109 e porta tuttora a proposte come l’Alta Corte che pensano di dover contrastare una sorta di corporativismo in sede disciplinare. Il decreto legislativo n. 109 rientra nella complessiva revisione dell’ordinamento giudiziario attuata con diversi decreti legislativi dal guardasigilli Castelli. L’intento era chiaramente quello di rendere il sistema più rigoroso, per non dire più punitivo, attuando anche una razionalizzazione, ma nel contempo aumentando i poteri del ministro e adottando una maggiore severità nei confronti dei magistrati incolpati. Prima del 2006 il codice disciplinare sostanziale si riduceva ad una norma, l’art 18 Legge sulle guarentigie che testualmente diceva: *«Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell’ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti»*. Dizione quanto mai generica e per nulla soddisfacente, in quanto tutta incentrata sul prestigio dell’ordine giudiziario e non sulla funzionalità del servizio. La pericolosità data dalla astrattezza e generalità della norma era stata limitata e resa più

⁵ Tale vulgata non dà conto tra l’altro dei plurimi problemi con cui non solo in Italia ci si deve occupare quando si affronta la disciplina dei magistrati: i diritti dei giudici sottoposti a procedimento disciplinare, la ricerca di adeguato bilanciamento tra trasparenza e riservatezza del procedimento e della decisione disciplinare, le procedure per consentire ai cittadini a presentare esposti alle autorità competenti, i diritti dei cittadini ad essere informati sull’esito del loro esposti, la formazione iniziale e permanente sui temi dell’etica giudiziaria dei magistrati e nelle scuole di specializzazione e preparazione al concorso. Vedi al riguardo G. DI FEDERICO, *L’evoluzione della disciplina giudiziaria nei paesi democratici*, in D. CAVALLINI, *op. cit.*, p. XX.

ragionevole in quanto era stata riempita dalla casistica e dai precedenti, avvicinandosi ad un'impostazione di "*common law*".

Anche precedentemente comunque il sistema disciplinare non era inoffensivo dato che a partire dal 2000 il numero di procedimenti instaurati l'anno arrivata a circa 150. Nei dodici anni tra il 1990 ed il 2012 su 524 richieste di proscioglimento in ben 125 casi (il 23,8 %) la sezione disciplinare non aveva accolto la richiesta e disposto di farsi luogo al dibattimento. Il bilancio sugli esiti parlava del 40 % di assoluzioni contro il 35,4 % di condanne e il 19,6% di cessata appartenenza all'ordine giudiziario (per evitare procedimento e condanna).

I cardini su cui si basava l'intervento della Legge delega e del Decreto legislativo del 2006 erano:

- un doppio regime dell'azione disciplinare, obbligatorio per il Procuratore generale e discrezionale per il Ministro della Giustizia⁶;
- la tipizzazione degli illeciti disciplinari (anche contraddetta da disposizioni finali aperte che sanzionavano in genere ogni altra violazione dei doveri del magistrato)⁷;
- l'applicazione al procedimento disciplinare del codice di procedura penale del 1989 (precedentemente veniva ancora utilizzato il vecchio codice inquisitorio garantito);
- l'allargamento dei poteri cautelari della sezione disciplinare, in parallelo con la sterilizzazione dell'art. 2 Legge Guarentigie (trasferimento di ufficio) limitato a situazioni incolpevoli;
- l'aumento dei poteri e della presenza del Ministro della Giustizia nelle diverse fasi del procedimento disciplinare;
- la ricorribilità contro le sentenze della sezione disciplinare del Consiglio avanti alle sezioni unite penali e non più civili del Consiglio.

Le scelte che venivano operate erano chiare: obbligatorietà e tassatività al fine di dare certezza e severità, più poteri al Ministro e meno al CSM, parificazione del procedimento disciplinare a quello penale.

Il nuovo sistema non entrava mai in vigore in quanto veniva corret-

⁶ Sul dibattito in merito all'obbligatorietà dell'azione disciplinare vedi V. TENORE, *Il fondamento, le finalità e i principi portanti della potestà disciplinare in generale e nella magistratura in particolare*, Milano, 2010, pp. 23 ss.

⁷ Vedi al riguardo D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari: il passaggio dal case law alla codificazione*, capitolo II, pp. 29 ss. dell'opera citata; A. CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, in E. ALBAMONTE, P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento Giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Torino, 2009, p. 713; M. FRESA, *La giustizia disciplinare*, Napoli, 2021, p. 26 ss.

to in corsa con un intervento parlamentare. Va rammentato che tutti i decreti legislativi in tema di ordinamento giudiziario venivano sospesi, salvo due (quelli sul Pubblico Ministero e sul disciplinare) su cui il Parlamento interveniva direttamente. La legge n. 269 del 2006, frutto di una elaborazione diretta da parte del Parlamento, operava una rivisitazione del decreto legislativo e introduceva una serie di temperamenti sia in ordine ai poteri del ministro, sia in ordine all'obbligatorietà dell'azione disciplinare. Questa scelta evidenziava una volontà propria dell'intero Parlamento, più che di uno schieramento politico, di un forte controllo disciplinare, anche se l'intervento era di mitigazione e di razionalizzazione del sistema. In particolare andavano in tal senso la drastica riduzione del ruolo e della presenza del Ministro nelle diverse fasi del procedimento, l'abrogazione di diverse ipotesi incriminatrici (alcune delle molteplici relative ai rapporti con la stampa, ma in particolare le disposizioni finali aperte che sanzionavano genericamente ogni altra violazione dei diversi doveri del magistrato), il ricorso avanti le sezioni civili e non penali della Corte, il temperamento all'obbligatorietà dell'azione. Queste ultime norme erano fondamentali e riequilibravano (oltre che rendere praticabile) il sistema: da un lato veniva prevista la possibilità di autonoma archiviazione da parte della Procura Generale, dall'altro veniva reintrodotta la clausola della scarsa rilevanza del fatto.

Gli automatismi sanzionatori che rimanevano venivano corretti dalla Corte Costituzionale che con una sua pronuncia⁸ eliminava l'obbligatorietà della sanzione accessoria del trasferimento ad altra sede o ad altro ufficio per il magistrato condannato per comportamenti che violando i doveri di cui all'art. 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti (art. 2, co. 1, lett. a, D. Lgs. n. 109/2006), ritenendola un *vulnus* al principio di eguaglianza⁹.

3. I dati

Un esame dell'esito dei procedimenti disciplinari approdati alla

⁸ Corte Costituzionale 23 giugno 2015 n. 170.

⁹ La stessa Corte dichiarava di converso non fondata la questione di costituzionalità relativa alla previsione in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3 lett. e (Corte Costituzionale 4 luglio 2018 n. 197).

sezione disciplinare del consiglio negli ultimi 10 anni rivela come sia improprio parlare di giustizia domestica.

Lasciamo parlare i dati.

Anno	Condanna	Assoluzione	NDP	Ordinanze NDP o di rigetto su richiesta PG
2010	50	45	10	79
2011	36	34	8	54
2012	53	40	10	39
2013	45	30	7	45
2014	49	46	8	53
2015	57	50	3	49
2016	54	56	10	68
2017	44	48	5	67
2018	45	52	13	38
2019	29	32	4	60
2020	22	25	6	49
2021	42	36	9	76

* Fonte Sezione disciplinare C.S.M.

Da questi dati risulta non solo il notevole numero di azioni disciplinari esercitate che arrivano alla cognizione della sezione disciplinare del Consiglio (dalle 110 del 2020 alle 191 del 2010), ma che l'esito non è propriamente "buonista". Specie se si tiene conto che nelle sentenze ed ordinanze di non doversi procedere rientrano cause di improcedibilità diffuse quali la cessata appartenenza all'ordine giudiziario.

Il numero è estremamente significativo se si pensa che il numero dei magistrati ordinari è ristretto, aggirandosi in questi anni su di una presenza oscillante tra gli 8500 ed i 9000. Prendendo una media di 150 procedimenti disciplinari l'anno significa che ogni anno viene attinta da un procedimento disciplinare una percentuale dell'1,7 % dei magistrati. Cifra che può sembrare limitata, ma così non è se si tiene conto che l'intervento disciplinare dovrebbe essere patologico e che seguendo questo trend ben il 17 % dei magistrati verrebbe incolpato disciplinarmente nel giro di dieci anni.

Con l'ulteriore specificazione, forse ovvia, che per un magistrato, professione in cui vige un fortissimo incentivo reputazionale, l'apertu-

ra di un procedimento disciplinare a carico è un vero e proprio trauma che incrina l'autostima e mette in dubbio la professionalità dell'interessato, oltre ad avere pesanti ripercussioni immediate: il blocco di ogni avanzamento di professionalità, l'impossibilità di poter accedere ad incarichi extragiudiziari e a nomine varie.

4. Il filtro della Procura Generale e l'art. 3 bis

L'introduzione della possibilità di archiviazione diretta da parte della Procura Generale è stato lo strumento con cui si è consentito al sistema disciplinare di reggere. In mancanza di tale norma si sarebbe dovuto iscrivere e procedere disciplinarmente nei confronti delle centinaia, quando non migliaia, di magistrati nei cui confronti pervengono esposti e denunce. Infatti le fonti da cui derivano i procedimenti disciplinari sono molteplici: le ispezioni ministeriali, i rapporti dei dirigenti degli uffici, gli esposti e le denunce delle parti. Questi ultimi sono il numero più ampio e diffuso di segnalazioni ai titolari dell'azione disciplinare. Ha sempre più preso piede il ricorso alla denuncia disciplinare quale quarto grado di giudizio, anche come conseguenza di campagne di delegittimazione della magistratura, per non parlare degli esposti con plurimi indirizzi che partono dal Presidente della Repubblica per giungere al dirigente dell'Ufficio interessato passando da C.S.M., Procura generale e Ministro. Esposti e denunce che prevalentemente riguardano decisioni non gradite. Un sistema rigido di obbligatorietà avrebbe costretto la Procura generale dapprima a iscrivere e poi a chiedere l'archiviazione o il proscioglimento alla sezione disciplinare del C.S.M. in migliaia di casi. La sezione disciplinare, che non prevede al suo interno un Giudice per le Indagini preliminari monocratico competente sulle archiviazioni, sarebbe stata totalmente bloccata con una emblematica eterogenesi dei fini, giungendosi ad un quadro di generalizzata impunità¹⁰. Alla Procura generale è stata così demandata un'azione di filtro fondamentale per escludere tutto quanto è lamentela relativa a provvedimenti giurisdizionali e per individuare i casi che rientrano nella tipizzazione degli illeciti. Azione svolta in modo quanto mai efficace.

¹⁰ R. FUZIO, *L'azione disciplinare obbligatoria del Procuratore Generale*, in *Cass. pen.*, 2008, XII, p. 4854.

Anno	Sopragvenuti nell'anno	Definiti nell'anno	Pendenti
2010	1382	522	N.D.
2011	1780	861	N.D.
2012	1316	1408	769
2013	1373	1317	825
2014	1247	1269	803
2015	1378	1471	710
2016	1363	1558	537
2017	1340	1365	512
2018	1637	1453	696
2019	1898	1795	799
2020	1775	1954	620
2021	1748	1998	370

* Fonte Procura generale Cassazione

Il tasso di archiviazioni è estremamente elevato, variando tra il 94,4 % del 2021 e l'89,7 % del 2017, mentre le azioni disciplinari iniziate variano tra il 4,1 % del 2021 e il 9,9 % del 2014¹¹.

La possibilità di archiviazione diretta e il ruolo di filtro della Procura generale hanno così consentito al sistema di funzionare e di evitare un blocco che un sistema di obbligatorietà cieco e senza articolazioni processuali adeguate avrebbe provocato.

D'altro canto la tipizzazione degli illeciti disciplinari era una chiara garanzia, ma l'inevitabile astrattezza delle fattispecie avrebbe condotto a sanzionare anche comportamenti di modesta, se non nulla, offensività, senza consentire alcuna disamina in concreto. Queste considerazioni portavano ad introdurre la clausola della scarsa rilevanza del fatto¹². Clausola che già era stata introdotta nel processo minorile con l'art. 27 co. 1 D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448¹³ e nel processo penale avanti al

¹¹ Per questi ed altri dati sono fondamentali le statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare pubblicate ogni anno allegate all'intervento del procuratore generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario rinvenibili nel sito della Corte di cassazione.

¹² Sul tema M. FRESA, *La giustizia disciplinare*, Napoli, 2021, pp. 509 ss.; M. FANTACCHIOTTI, M. FRESA, V. TENORE, S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, 2010, pp. 208 ss.; C. CASTELLI, *Un bilancio del sistema disciplinare a dieci anni dalla riforma*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2017, pp. 119 ss.

¹³ "Durante le indagini preliminari, se risulta la tenuità del fatto e l'occasionalità

giudice di pace con l'art. 34 co. 1 della legge 21 novembre 1991 n. 374¹⁴. Istituto che, va rammentato, è stato poi esteso in via generale nel codice penale dal D.Lgs. 16 marzo 2015 n. 28 con l'art. 131-bis c.p., rubricato *“esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto”*.

La ratio di queste norme è quella di evitare l'inflizione di una sanzione per fatti caratterizzati in concreto dall'assenza o dall'esiguità dell'offesa, senza che ciò si traduca in una generale impunità per fatti e comportamenti comunque valutati come illeciti, ma tali da non ledere in modo significativo l'ordinamento giuridico. I presupposti applicativi sono in ogni caso due: la tenuità dell'offesa e la non abitualità o occasionalità del comportamento.

L'applicazione di tale articolo nel settore disciplinare è stata quanto mai ampia, proprio per l'astratta durezza della normativa e l'estrema varietà di contesti e di situazioni anche personali¹⁵.

Anno	Sentenze assoluzione	Sentenze ex art. 3 bis	%	Ordinanze non luogo a procedere	Ordinanze ex art. 3 bis
2010	45	6	13,33	79	1
2011	34	N.D.	N.D.	54	0
2012	40	5	12,5	39	1
2013	30	10	33,33	45	4
2014	46	11	23,91	53	0
2015	50	17	34,00	49	3
2016	56	12	21,42	68	3
2017	48	9	18,75	67	4
2018	52	11	21,15	38	3
2019	32	7	21,87	60	3
2020	25	12	48,00	49	8
2021	36	14	38,88	76	15

del comportamento, il pubblico ministero chiede al giudice sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto quando l'ulteriore corso del procedimento pregiudica le esigenze educative del minorenne”.

¹⁴ “Il fatto è di particolare tenuità quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché la sua occasionalità e il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto altresì del pregiudizio che un'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato”.

¹⁵ Per una casistica vedi C. CASTELLI, *Un bilancio del sistema disciplinare a dieci anni dalla riforma*, in *Questione Giustizia*, n.4/2017, pp. 124 ss.; M. FRESA, *La giustizia disciplinare*, Napoli, 2021, pp. 516 ss.

Sia l'archiviazione diretta, sia la scarsa rilevanza del fatto venivano ad essere fondamentali e riequilibravano (oltre che rendere praticabile) il sistema.

5. Un sistema che funziona male (ma per altri motivi)

Il difetto del sistema disciplinare non sta nella quantità di azioni, probabilmente ancora eccessive, ma nella loro qualità, inesorabile nei confronti delle violazioni formali, facilmente riscontrabili a livello burocratico, quanto scarsamente efficace e in difficoltà nei confronti di gravi cadute professionali¹⁶.

Il numero di azioni disciplinari giunte al C.S.M. ha avuto un forte aumento dopo la riforma del 2006, frutto del coniugarsi dell'obbligatorietà e di un clima culturale ostile. Anche se l'obbligatorietà ha avuto un effetto molto meno dirompente di quanto si paventava. Si è passati dalle 137 azioni disciplinari di media del decennio 1999-2008 alle 159 di media dei quadrienni 2009-2012 e 2013-2016, per arrivare alle 139,5 del quadriennio 2017-2020 (che risente dell'anno del Covid).

Un aumento contenuto che nel periodo iniziale è stato condizionato dall'esplosione di procedimenti disciplinari per il ritardo nel deposito dei provvedimenti. Nel 2010 e nel 2013 si è arrivati alla quota del 33% delle azioni disciplinari che riguardavano questo illecito, per poi progressivamente calare al 7,9% del 2021.

Quanto alle altre violazioni vi è un andamento oscillante. In particolare è significativo, ma non costante, il numero di azioni per mancata o ritardata scarcerazione, mentre sempre rilevanti sono le violazioni di norme processuali civili e penali, gli illeciti conseguenti a reati (tra cui vi sono in primis ingiurie e diffamazioni che vengono perseguite disciplinarmente anche in assenza di querela) ed i rapporti con altri magistrati dello stesso o di altri uffici giunto nell'ultimo anno al 15,2%.

¹⁶ Per una disamina, da diverso punto di vista del cattivo funzionamento della macchina disciplinare vedi V. TENORE, *Il fondamento, le finalità e i principi portanti della potestà disciplinare in generale e nella magistratura in particolare*, Milano, 2010, pp.17 ss. Per cenni sulle mutazioni avvenute in questi anni nell'approccio alla giustizia disciplinare vedi M. FRESA, *La giustizia disciplinare*, Napoli, 2021, p. XXII.

Illecito disciplinare (*)(**)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ritardi nel deposito dei provvedimenti	62	45	42	64	43	36	32	24	21	22	13	39
Ingiuria, diffamazione o altri reati	39	23	20	22	29	23	18	31	34	37	29	28
Provvedimenti abnormi o contenenti errori inescusabili	4	9	16	19	36	10	7	2	1	4	3	1
Ritardi e negligenze nell'attività dell'ufficio	7	16	15	13	12	11	11	10	5	5	3	1
Tardiva o mancata scarcerazione	N.D.	6	12	29	23	16	7	10	17	21	20	0
Violazione di norme processuali civili e penali	26	26	10	6	12	25	43	41	25	37	32	15
Abuso della qualità o della funzione	3	9	8	7	18	8	10	9	7	11	6	7
Rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso ufficio o di altri uffici	13	8	10	5	11	6	0	2	17	16	21	25
Astensione o omissione di atti dovuti	7	2	6	4	12	12	14	13	3	14	8	12
Scorrettezza	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	16	39	36	5	6	17	9
Inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	9	24	16	8	15	10	15
Atti – comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	15	22	21	9	23	22	12
Interferenza	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1	10	6	0	8	9	3
Altro	25	25	23	24	57	23	31	25	27	35	32	24
TOTALE	186	169	191	193	253	211	268	246	179	254	251	165

(*) Fonte – Procura generale Corte di cassazione.

(**) Il numero di illeciti non corrisponde ovviamente al numero di incolpati essendovi diverse azioni disciplinari con contestazioni plurime.

Una particolare attenzione va data ai procedimenti disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti¹⁷ che per molti anni sono diventati un vero e proprio spauracchio nella vita professionale dei magistrati, tale da condizionarne l'operato. La sensazione diffusa era che una possibile contestazione disciplinare fosse sempre in agguato, indipendentemente da correttezza e laboriosità del singolo. Per lunghi anni il problema dei ritardi nel deposito dei provvedimenti era stato sottovalutato, sottostimando sia il costo che ciò rappresentava per le parti, sia il costo economico vivo (nel penale per le notifiche). La giustizia disciplinare si era assestata nel ritenere insussistente l'addebito in tutti i casi in cui il ritardo non fosse sintomo di scarsa operosità o negligenza. Poi dapprima si è avuta qualche isolata pronuncia di condanna che ricostruiva i ritardi come incapacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro e quindi dopo il 2006 si è affermata una giurisprudenza che riteneva la mancata giustificazione del ritardo come «un elemento esterno alla fattispecie disciplinare che gravita nell'area delle situazioni riconducibili alle condizioni di inesigibilità, in quanto tale è equiparabile ad una causa di giustificazione non codificata rilevante sul piano oggettivo o su quello soggettivo» (Cassazione, Sezioni Unite 17 gennaio 2012 n. 528). L'onere della prova veniva così spostato sull'incolpato e si giungeva in qualche pronuncia a escludere la stessa possibilità di opporre giustificazioni in caso di ritardi particolarmente gravi. In tale direzione è la nota pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 28 marzo 2012 n. 4943 che sancisce che «in caso di mancata allegazione e accertamento di circostanze assolutamente eccezionali, il superamento di un anno nel ritardo, del deposito dei provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta dell'incolpato» (caso relativo a superamento dei termini di deposito per 396 sentenze penali, accumulando ritardi superiori ad un anno in 225 casi, a due anni in 59 casi ed a tre anni in 98 casi). D'altro canto in altre pronunce è stato chiarito che per

¹⁷ Sul tema v. M. FRESA, *La responsabilità disciplinare per ritardi nella gestione del processo*, SSM, Formazione decentrata, Milano, 12 dicembre 2013; M. FRESA, *I ritardi nell'attività giudiziaria e la responsabilità disciplinare*, SSM, 6 ottobre 2014; A. CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, in E. ALBAMONTE, P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, Torino, 2009, pp. 729 ss.; D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, 2011, pp. 99 ss.; C. CASTELLI, *Un bilancio del sistema disciplinare a dieci anni dalla riforma*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2017, pp. 116 ss.

giustificazione si intende una condizione di inesigibilità dell'ottemperanza ai termini di legge. L'orientamento consolidato delle sezioni unite della Corte di Cassazione era che i ritardi ultra annuali erano di per sé ingiustificabili¹⁸. Questa giurisprudenza, dapprima affermata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, cui poi si è adeguata la sezione disciplinare del C.S.M., ha portato a far diventare i ritardi il principale illecito disciplinare cui conseguivano condanne. È emblematico che nella scorsa consigliatura dal settembre 2014 al dicembre 2017 il 38,02% delle condanne disciplinari irrogate abbiano riguardato il ritardo nel deposito dei provvedimenti (e il 23,14% la ritardata scarcerazione). In concreto si tratta di un numero limitato di condanne ogni anno, circa 20, ma il messaggio culturale e psicologico era molto più vasto e dannoso con conseguenze puramente difensive: l'importante è avere le carte a posto, non la funzionalità del servizio¹⁹. Trascurando il fatto che le incolpazioni disciplinari in quei casi riguardavano comunque normalmente decine, ma più spesso centinaia di provvedimenti depositati con ritardi normalmente ultra annuali.

Il problema veniva poi in larga parte superato, prima a livello di intervento organizzativo ed amministrativo con la Circolare 13 novembre 2013 del Consiglio Superiore della Magistratura, che ha responsabilizzato i capi degli uffici e previsto interventi a sostegno dei magistrati in difficoltà. Intervento che è servito a limitare e riassorbire il problema dei ritardi per gli anni successivi. A livello disciplinare questo si è tradotto in una modifica della giurisprudenza approdata nella sentenza della Cassazione Sezioni Unite 16 febbraio 2016 n. 2948. Tale sentenza, relativa a un giudice che indubbiamente aveva accumulato un congruo numero di sentenze in ritardo (594 sentenze civili su 1513 nel periodo 1 ottobre 2007-1 ottobre 2012), cassava la sentenza di condanna della sezione disciplinare del C.S.M. ritenendo che l'eccellente produttività, l'abbattimento delle pendenze, il ruolo gravoso ereditato (originariamente 1343 cause), la buona durata media delle cause (complessivamente inferiore alla maggioranza dei colleghi della sezione), la

¹⁸ Cassazione, Sezioni unite, 18 maggio 2010, n. 14697; 30 marzo 2011, n. 7193; 13 settembre 2011, n. 18699 nonché le nn. 18696, 18697, 18698 del 2011; 3 novembre 2011, n. 22729; 17 gennaio 2012, n. 5281; 13 febbraio 2012, n.1990 e 5 aprile 2012, n. 5444.

¹⁹ C. CASTELLI, *Ministero della Giustizia vs Luca Minniti ovvero questo non è un paese per innovatori*, in *Questione Giustizia*, 11 maggio 2015.

buona organizzazione adottata erano elementi che dovevano essere riesaminati potendo portare a ritenere giustificati i pur ingenti ritardi²⁰.

La successiva sentenza di assoluzione da parte della sezione disciplinare del C.S.M. del 27 ottobre 2016 n. 178 chiudeva questa stagione di rigore e le recenti statistiche sul numero contenuto di procedimenti disciplinari per i ritardi nel deposito dei provvedimenti (39 azioni promosse nel 2020, pari al 15,5% e 13 nel 2021, pari al 7,9%) confermano che gli interventi organizzativi previsti anche nelle Circolari per la formazione delle tabelle triennali²¹ sono stati decisivi per superare a monte il problema, aiutando i magistrati in difficoltà e assorbendo in tal modo il problema.

La vicenda dei ritardi è comunque emblematica di una tendenza estremamente viva, anche a livello di legislazione, della tentazione di utilizzare lo strumento disciplinare per cercare di governare la magistratura. L'illusione, pericolosa, è che lo strumento disciplinare non debba essere indirizzato a colpire comportamenti patologici, bensì a gestire la magistratura enucleando nuove fattispecie disciplinari introducendole nelle modifiche processuali che di volta in volta vengono proposte. L'idea, non nuova e che trova un simmetrico supporto in aree della magistratura che utilizzano ciò a fini interni, è di governare con la paura. Prospettiva che spinge verso la burocratizzazione della funzione e verso la giustizia difensiva e che si rivela ben poco efficace. Sono gli interventi organizzativi e amministrativi quelli risolutivi, come del resto la vicenda degli illeciti per ritardo nel deposito dei provvedimenti, evidenzia. Non è stata la repressione a riassorbire un fenomeno sicuramente negativo, ma la responsabilizzazione dei diversi soggetti coinvolti, in primis i dirigenti dell'Ufficio, ma anche i colleghi del magistrato ritardatario, ottenuta con una Circolare consiliare che ha consentito di ricondurre in dimensioni contenute il problema.

Rimangono molte incongruenze nel sistema. In parte derivanti dallo stesso D. Lgs. n.109/2006: un sistema di incolpazioni (mutuato dalla casistica, dal codice deontologico dei magistrati e dalle norme sulla responsabilità civile) discutibile e con una graduazione delle sanzioni che appare francamente irrazionale e casuale, una procedura falsamen-

²⁰ G. GILARDI, *Un ulteriore passo verso una nuova giurisprudenza disciplinare*, in *Questione Giustizia*, 8 marzo 2016; C. CASTELLI, *Ancora il caso Minniti: verso il tramonto di una stagione punitiva per i ritardi*, in *Questione Giustizia*, 20 dicembre 2016.

²¹ Artt. 171 ss. Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, Delibera C.S.M. del 23 luglio 2020.

te accusatoria in cui tutti gli atti acquisiti dall'inquirente entrano nel fascicolo del dibattimento. Limiti anche in parte derivanti da un mancato adeguamento delle strutture preposte alle indagini. Oggi una larga maggioranza degli illeciti disciplinari nasce a seguito di ispezioni ordinarie per meri controlli burocratici (in particolare sul ritardo nel deposito dei provvedimenti o nelle scarcerazioni) o da rapporti dei dirigenti degli uffici. La capacità di indagine sia della Procura Generale che dell'Ispettorato è limitata anche per gli scarsi strumenti a disposizione. Occorre ripensare dimensioni, struttura e mezzi della Procura generale alla luce dell'aumento quantitativo dei procedimenti portati alla sua attenzione²². D'altro canto l'Ispettorato del Ministero non dovrebbe più puntare sulle ispezioni ordinarie a fini disciplinari per farle diventare momento di collaborazione e aiuto nel controllo di gestione degli uffici e di diffusione di pratiche virtuose. Mentre dovrebbe sviluppare un'attività di indagine disciplinare, che a questo punto dovrebbe essere proceduralmente garantita e capace di accertare gli illeciti.

Altrimenti avremo, come in parte avviene, una giustizia disciplinare inesorabile per le violazioni formali facilmente documentate e documentabili e scarsamente efficace per i casi più gravi che richiedono penetranti accertamenti.

6. Le proposte di modifica della Commissione Vietti

Dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 109/2006 vi è stato un solo tentativo organico di rivedere la normativa esplicito con la Commissione per la riforma dell'Ordinamento giudiziario istituita dal Ministro Orlando nel 2015 e presieduta dal professor Vietti²³. Dato il tem-

²² Non convince l'ipotesi avanzata da G. DI FEDERICO, *op. cit.*, pag.10, di sottrarre l'azione disciplinare al Procuratore Generale della Cassazione per assegnarla solo al Ministro della Giustizia, al fine di evitare l'eccessiva discrezionalità delle attività condotte dal P.G. nella fase delle indagini, nella formulazione delle incolpazioni e nell'attività nella fase di giudizio. Questa tesi porterebbe probabilmente solo ad un forte calo delle azioni disciplinari, e non ad una sua maggiore oggettività.

²³ Sui lavori della Commissione vedi M. VIETTI, *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*, Milano, 2017; C. CASTELLI, *Commissione ministeriale per l'ordinamento giudiziario: più di un semplice maquillage, non ancora un progetto*, in *Questione Giustizia*, 7 aprile 2016; *Risoluzione sulla relazione della Commissione ministeriale per il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario*, delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 19 settembre 2016.

po limitato a disposizione (inizialmente tre mesi, poi portato a sei) gli interventi proposti si sono limitati a una risistemazione di codice disciplinare e della procedura, tenendo conto delle esperienze maturate nel decennio. Si è proposto un riordino generale delle fattispecie, con una ristrutturazione sistematica per doveri, enunciando per ogni illecito dovere, addebito, sanzione. Questo anche per superare l'attuale situazione del tutto irrazionale che non vede corrispondenza tra incolpazione e sanzione. Si è ipotizzato di cancellare alcune ipotesi particolarmente generiche (i comportamenti che arrecano un ingiusto danno o un indebito vantaggio ad una delle parti – art. 3 co. 1 lett. a – e la grave violazione di legge – art. 3 co. 1 lett. g –) per articolare due nuove contestazioni specifiche che rientravano nella grave violazione di legge, ovvero la ingiustificata ritardata scarcerazione e la manifesta elusione dell'obbligo di procedere alla tempestiva iscrizione della notizia di reato o del nome dell'indagato nel prescritto registro al fine di eludere i termini. È stata altresì proposta, non senza contrasti e discussioni, la reintroduzione di una norma di chiusura nell'ambito degli illeciti extra funzionali «che punta a far rientrare nel recinto della sanzionabilità tutti i comportamenti illeciti sfuggiti attraverso le maglie troppo larghe della tipizzazione»²⁴. Ipotesi drasticamente respinta nella Risoluzione 13 settembre 2016 del C.S.M. che vedeva nell'introduzione di una clausola di chiusura una vanificazione del sistema disciplinare tipizzato²⁵.

La questione non è comunque chiusa se di recente nella Relazione del Procuratore Generale della Corte di Cassazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 la asserita necessità di evitare aree di impunità ha portato a proporre alcune modifiche in senso estensivo di alcune fattispecie o la reintroduzione delle clausole generali abrogate²⁶. Ipotesi che rischiano di porsi in contrasto con la scelta garantita della tipizzazione, ritenendo il codice di condotta adottato troppo rigido.

Per il resto la necessità di un codice disciplinare chiaro e trasparente ha portato la Commissione ad enunciare una riserva di codice, facendo rientrare nella proposta tutte le disposizioni sparse che oggi

²⁴ M. VIETTI, *op. cit.*, p. 149.

²⁵ *Risoluzione Consiglio Superiore Magistratura*, cit., p. 28.

²⁶ *Relazione Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione*, Inaugurazione Anno Giudiziario 2022, pp. 187-189. Tale relazione riprende note critiche già avanzate dal Procuratore Generale Vitaliano Esposito nell'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2011 (pp. 33-34).

sono contenute in leggi diverse²⁷. Sul lato sostanziale è stato proposto di introdurre l'istituto della riabilitazione. Sotto il profilo procedimentale gli interventi sono stati limitati a rendere il procedimento maggiormente garantito, con l'obbligo di interrogatorio e chiarendo i rapporti tra Procura generale e Ministero.

7. L'Alta Corte di Giustizia

L'idea di privare il C.S.M. della funzione disciplinare non è nuova. Idea che coniugava diverse esigenze, a volte autonome, a volte concorrenti: alla prospettiva di rimediare un supposto buonismo della sezione disciplinare in un più complessivo disegno di ridimensionare il C.S.M. si univa la prospettiva di dare un organo disciplinare comune a tutte le magistrature muovendosi verso la direzione dell'unità della giurisdizione. Le ipotesi che venivano formulate erano comunque molto diversificate, sia perché alcune pensavano di sostituire il C.S.M., o meglio la sezione disciplinare come giudice di primo grado, mentre altri delineavano un nuovo organo di appello in sostituzione delle sezioni unite della Cassazione, in alcuni progetti anche con competenza sui provvedimenti amministrativi adottati dal C.S.M., al posto di TAR e Consiglio di Stato.

Un vecchio progetto contenuto in una legge costituzionale del 1977 (art 122) prevedeva la costituzione di una Corte di giustizia della magistratura come organo disciplinare, composto da nove membri, tre eletti dal C.S.M., due eletti dal Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato, uno eletto dal Consiglio di Presidenza della magistratura contabile, tre (tra cui il Presidente) eletti dal Parlamento con maggioranza qualificata.

La Commissione Parlamentare Bicamerale per le riforme istituzionali nel "Progetto di legge costituzionale. Revisione della Parte II della Costituzione" trasmesso alla Presidenza delle Camere in data 4 novembre 1997 ipotizzava l'istituzione della Corte di giustizia della Magistratura, nominata con un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli Superiori per la magistratura ordinaria e per la magistratura amministrativa, competente sia per i giudizi disciplinari, sia come or-

²⁷ Disposizione di attuazione del CPP, D. Lgs. n. 109/2006 sul pubblico ministero.

gano di appello per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli della magistratura ordinaria e amministrativa²⁸.

Nel disegno di legge costituzionale presentato al Senato il 24 luglio 2022 (Atti Senato n. 1642, XIV legislatura), primo firmatario il senatore Caruso di Alleanza Nazionale, si prevedeva l'attribuzione ad una Alta Corte di giustizia delle funzioni di giudice disciplinare e dei provvedimenti amministrativi degli organi di governo delle magistrature, ma anche giudice dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari di cui veniva proposta la reintroduzione.

Nel successivo Disegno di legge costituzionale n. 4275 di Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione proposto il 7 aprile 2011 dal Governo Berlusconi con il Ministro Alfano la proposta era quella di limitare le competenze dei due Consigli Superiori separati della magistratura giudicante e requirente all'attività meramente amministrativa e di demandare i giudizi disciplinari a una Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente. Come recita la relazione:

«L'istituzione di un organo ad hoc, competente per i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, era già stata prevista dalla Commissione bicamerale e corrisponde a un'esigenza largamente avvertita: quella di evitare ogni commistione tra le attività inerenti alle carriere dei magistrati e l'accertamento della loro responsabilità disciplinare. Attualmente, l'esercizio di questa particolare e delicatissima funzione è, invece, rimesso a una sezione interna del Consiglio superiore della magistratura; meccanismo che non evita affatto quella commistione appena richiamata, anzi la esalta, con conseguente rischio di una giustizia disciplinare troppo domestica e troppo sensibile alle altre vicende concernenti le carriere dei magistrati. I membri dell'istituenda Corte di disciplina sono nominati, per metà, dal Parlamento in seduta comune e, per l'altra metà, rispettivamente dai giudici e dai pubblici ministeri. Le fonti di investitura, nonché l'attribuzione ai membri "laici" sia della presidenza della Corte sia della vicepresidenza delle due sezioni, rispondono proprio all'obiettivo di costituire una giustizia non domestica, ma bilanciata con un'adeguata presenza di soggetti qualificati (professori ordinari e avvocati) di nomina parlamentare. La delicatezza della funzione assegnata alla Corte di disciplina ne comporta

²⁸ Relazione della Commissione Parlamentare Bicamerale per le riforme istituzionali nel "Progetto di legge costituzionale. Revisione della Parte II della Costituzione", pp. 96-102.

– come inevitabile corollario – piena autonomia e indipendenza; queste prerogative saranno in concreto assicurate da una successiva legge ordinaria, che garantirà inoltre l'attuazione dei principi del giusto processo, essenziali anche in sede disciplinare. Contro i provvedimenti disciplinari è ammesso ricorso per Cassazione per motivi di legittimità»²⁹.

La proposta di costituzione di un'Alta Corte veniva riproposta in termini diversi da Luciano Violante³⁰ che la proponeva come organo di appello per tutte le magistrature (ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria, militare) sia sulle decisioni in materia disciplinare che sui provvedimenti amministrativi. Corte, sull'esempio della Corte Costituzionale, nominata per un terzo da magistrati provenienti dalle rispettive magistrature, per un terzo da personalità elette dal Parlamento tra professori e avvocati con una significativa anzianità, per un terzo da membri scelti dal Presidente della Repubblica tra coloro che abbiano rivestito particolari responsabilità istituzionali.

Il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 31 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica nel capitolo relativo all'Ordinamento delle magistrature proponeva di affidare il giudizio disciplinare per il primo grado agli organi di governo interno delle diverse magistrature per creare con legge costituzionale una Corte competente per il secondo grado composta per un terzo da magistrati eletti dalle varie magistrature (in numero eguale per ciascuna magistratura), per un terzo da eletti dal Parlamento in seduta comune (all'interno di categorie predeterminate) e per un terzo da persone scelte dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno titoli per accedere alla Corte Costituzionale³¹.

L'idea dell'Alta Corte di giustizia veniva ripresa in questa legislatura da due proposte di legge costituzionali.

Con la proposta di legge costituzionale (Atti Camera dei deputati n. 2709) presentata l'8 ottobre 2020 la deputata Bartolozzi proponeva un nuovo art. 105 bis della Costituzione con un'Alta Corte competente per i giudizi disciplinari in primo grado lasciando il secondo grado alle sezioni unite penali della Cassazione, con durata di nove

²⁹ Relazione al Disegno di legge costituzionale n. 4275, p. 14.

³⁰ L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, 2009, pp. 175-176 ora riproposta in L. VIOLANTE, *Senza vendette*, Bologna, 2022, pp. 118 ss.

³¹ M. MAURO, V. ONIDA, G. QUAGLIARIELLO, L. VIOLANTE, *Relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 31 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, 12 aprile 2013, pp. 21-22.

anni e composta da nove membri nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica e per due terzi eletti dal Parlamento in seduta comune.

I senatori Rossomando, Zanda, Mirabelli, Parrini e Cirinnà il 28 ottobre 2021 proponevano un disegno di legge costituzionale (Atti Senato della Repubblica n. 2436) che con un nuovo art. 105 bis della Costituzione costituiva un'Alta Corte come organo di appello dei provvedimenti disciplinari adottati dagli organi di governo di tutte le magistrature (ordinaria, amministrativa, contabile, militare e tributaria), nonché di tutti i provvedimenti relativi a magistrati adottati da tali organi. L'Alta Corte sarebbe composta da quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. L'Alta Corte avrebbe due gradi di giurisdizione, il primo affidato ad un collegio di tre componenti ed il secondo definito dall'Alta Corte in composizione plenaria, le cui decisioni non sarebbero ulteriormente impugnabili.

Si tratta di un'idea, in termini spesso diversificati, in particolare quanto a composizione e nomina, che oggi viene riproposta anche sulla spinta della crisi di credibilità dell'autogoverno della magistratura determinata dalle note vicende dell'Hotel Champagne. Intenzione è quella di evitare quanto più possibile commistioni tra l'esercizio della funzione disciplinare e la partecipazione alla attività di vera e propria gestione della magistratura.

Tale ipotesi è stata ripresa dalla Commissione istituita dalla Ministra Cartabia e presieduta dal Prof. Luciani con il compito di «*elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario, nonché della disciplina della costituzione e del funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*». Nelle Conclusioni (punto IV) la Commissione segnala di avere «*ritenuto meritevole di attenta riflessione l'ipotesi di una revisione dell'art. 113 della Costituzione, che – come proposto da alcune voci nella discussione pubblica – preveda l'istituzione di un'Alta Corte della magistratura (composta da magistrati ordinari e speciali), cui affidare il contenzioso sui provvedimenti del CSM (comprese le pronunce della sezione disciplinare) e degli organi di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle magistrature speciali, nonché la risoluzione dei conflitti di giurisdizione. La complessità del tema, l'esiguità del tempo a disposizione, la connessione con la problematica delle guarentigie di indipendenza di tutti i componenti e la*

segnalata interferenza con le competenze di altre Commissioni ministeriali di studio hanno tuttavia impedito un più specifico esame».

La proposta sarebbe quindi di creare un giudice dell'impugnazione cui verrebbero devoluti provvedimenti di natura radicalmente diversa: quelli disciplinari di natura giurisdizionale, oggi demandati alle sezioni unite della Corte di Cassazione, oltre ai provvedimenti organizzativi e relativi alle nomine di natura amministrativa oggi competenza dei TAR e del Consiglio di Stato, ed infine i conflitti di giurisdizione di spettanza oggi della Corte di Cassazione.

Proposte che paiono rispondere a diversi scopi: unificare quanto meno a questo livello le diverse magistrature e rendere più efficace il sistema disciplinare delle magistrature diverse da quella ordinaria, dare una maggiore terzietà all'organo, separare funzione giurisdizionale e amministrazione attiva nel C.S.M., evitare il preteso lassismo della sezione disciplinare³².

Finalità da alcuni non condivise³³ e secondo altri mal perseguite³⁴.

La separazione della funzione giurisdizionale da quella amministrativa difatti disegna un C.S.M. molto diverso da quello pensato dal costituente che gli attribuiva una competenza unitaria e lontana da ingerenze esterne su tutti gli aspetti della vita professionale del magistrato. Tale separazione, qualora venga ritenuta assolutamente necessaria, poi potrebbe essere tranquillamente perseguita con forme di incompatibilità da parte dei componenti della sezione disciplinare con le commissioni più direttamente coinvolte nell'amministrazione attiva, come del resto previsto nell'attuale disegno di legge governativo in discussione alla Camera dei deputati. Né si vede come la cre-

³² M. A. SANDULLI, *Forum sull'istituzione dell'Alta Corte. La rivoluzione dell'assetto giurisdizionale in vista dell'istituzione di una giurisdizione speciale per i giudici*, in *GiustiziaInsieme.it*, 28 marzo 2022, pp. 2-3 delinea l'ulteriore fine di "normalizzare" i rapporti tra la giurisdizione amministrativa e ordinaria, giunti in un recente passato a fortissime tensioni tra la Corte di Cassazione ed il Consiglio di Stato.

³³ Anche all'interno della magistratura le opinioni sono differenti: in sede di Consiglio Superiore della Magistratura i consiglieri di Magistratura Indipendente si sono detti favorevoli all'istituzione di un'Alta Corte disciplinare autonoma e separata dal C.S.M., mentre i consiglieri di Unità per la Costituzione e di Area hanno espresso una forte contrarietà a tale progetto.

³⁴ In senso critico A. COSENTINO, *L'Alta Corte. È davvero una buona idea?*, in *Questione Giustizia*, 25 marzo 2022; V. ZAGREBELSKY, *Forum sull'istituzione dell'Alta Corte. La rivoluzione dell'assetto giurisdizionale in vista dell'istituzione di una giurisdizione speciale per i giudici*, in *GiustiziaInsieme.it*, 24 marzo 2022.

azione di un organo di appello separato potrebbe perseguire questo obiettivo³⁵.

Non si capisce poi se l'evidente sfiducia nei confronti dell'attuale organo di appello, le sezioni unite della Corte di Cassazione, derivi solo dalla convinzione circa un'insufficienza di un sindacato di mera legittimità o, più ampiamente, dalla appartenenza alla medesima categoria che appannerebbe l'immagine di terzietà dell'organo, quando non getterebbe sospetto sulle sue pronunce³⁶.

Dubbi sono poi stati avanzati circa la terzietà di una Corte composta da persone nominate dagli stessi organi i cui provvedimenti sarebbero poi sottoposti al giudizio³⁷.

Quella che comunque emerge è l'insoddisfazione per la giustizia domestica, dimenticando da un lato che il preteso lassismo è semplicemente, come ci dicono i dati, un luogo comune insussistente in un panorama europeo in cui la magistratura italiana è una delle magistrature più attinte da procedimenti e sanzioni disciplinari³⁸ e dall'altro che il controllo deontologico e il conseguente esercizio della potestà disciplinare in tutte le professioni, dagli avvocati, ai notai, ai medici, è affidata ai relativi ordini. Anche le Autorità regolative e di vigilanza (Banca di Italia, Consob, Autorità Garanti) sommano amministrazione attiva e potestà sanzionatoria. Non solo, ma il rischio è ancora una volta quello di eterogenesi dei fini: sarebbe davvero originale contrastare un preteso buonismo istituendo un organo con altre magistrature che sostanzialmente ignorano ogni intervento disciplinare.

La realtà è che in questo modo si accentua la lontananza dell'organo disciplinare dalla conoscenza delle diverse realtà giudiziarie e si rende più formale e casuale il giudizio: cosa può sapere un giudice amministrativo o contabile delle problematiche e delle regole dell'arte di un magistrato minorile o della sorveglianza. Terzietà non può voler dire scarsa conoscenza o incompetenza, sia pure incolpevole. È un problema che già oggi si avverte con la difficoltà di far capire le specificità di alcuni mestieri di magistrato alla stessa sezione disciplinare del C.S.M. ed ancor di più alle sezioni unite della Cassazione, e che un domani sarebbe moltiplicata. L'idea stessa del giudizio disciplinare

³⁵ In tal senso, A. COSENTINO, *op. cit.* pp. 4-5.

³⁶ A. COSENTINO, *op. cit.*, p. 5.

³⁷ M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 2.

³⁸ Vedi nota 3.

come giudizio da parte di propri pari su violazioni di comportamenti e regole dell'arte della medesima professione verrebbe abbandonata e gli esiti sarebbero contemporaneamente di una maggiore lontananza dai contesti e di un più che probabile diffuso lassismo.

Inoltre l'Alta Corte dovrebbe essere comunque esito di una modifica costituzionale, come correttamente la Commissione Luciani segnalava.

L'art.105 della Costituzione riserva al Consiglio Superiore della Magistratura la competenza sui provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati e l'art.102 co. 2 Costituzione vieta l'istituzione di giudici straordinari o speciali e indubbiamente l'Alta Corte sarebbe un organo giudiziario speciale.

L'unica possibilità di ricondurre l'istituzione di una tale Corte nell'alveo della Costituzione sarebbe di delinearla sul modello del Tribunale Superiore delle Acque e quindi incardinarla presso la Corte di Cassazione, ma con la partecipazione anche di componenti provenienti dalla magistratura amministrativa e di altri "tecnici". Quindi con parametri di nomina molto diversi e che comunque non supera quei problemi di lontananza e di scarsa conoscenza prima indicati.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il sistema disciplinare dei magistrati è una cosa seria. Ha una funzione essenziale come bilanciamento all'autonomia e indipendenza riconosciuta alla magistratura. I dati confutano il luogo comune secondo cui si tratterebbe di giustizia domestica, evidenziando sia l'alto numero di procedimenti, sia il significativo tasso di condanne.

Il filtro, dato dalla possibilità di archiviazione diretta da parte della Procura Generale, ha reso praticabile e gestibile il sistema, mentre l'istituto della scarsa rilevanza del fatto ha consentito di attenuare l'astratta durezza data dalla tipizzazione.

Il difetto del sistema disciplinare non sta nello scarso numero di azioni disciplinari, ma nella loro qualità, inesorabile a fronte di violazioni formali e

scarsamente efficace per gravi cadute professionali. Dopo la riforma del 2006 si è avuto un forte aumento di azioni disciplinari, determinato in larga parte dall'esplosione del numero di azioni per il ritardato deposito di provvedimenti con una giurisprudenza severissima sino al 2016. Prima l'intervento organizzativo del C.S.M. (Circolare 13 novembre 2013) che tendeva a responsabilizzare i dirigenti degli uffici per aiutare i magistrati in difficoltà e poi l'evoluzione giurisprudenziale, hanno portato a riassorbire quello che era diventato un vero e proprio spauracchio per i magistrati.

Restano molte incongruenze nel sistema e l'unico tentativo organico di rivedere il sistema disciplinare è stato attuato con la Commissione Vietti nel 2016 che ha proposto una razionalizzazione e risistemazione del codice disciplinare e della procedura, elaborato peraltro rimasto senza seguito.

La proposta oggi ricorrente di creare un'Alta Corte di Giustizia affonda in proposte del passato ed è diversamente articolata sia come funzione (giudice di primo o di secondo grado), sia come composizione (spesso destinata ad occuparsi di tutte le magistrature e non solo di quella ordinaria). L'idea oggi prevalente tra i sostenitori di questa riforma di istituirla come organo di appello contro le sentenze disciplinari del C.S.M. e i provvedimenti amministrativi dello stesso si scontra con le previsioni della Costituzione e, integrando l'organo giudicante con provenienti da altre magistrature e da altre professioni, aumenta lontananza e scarsa conoscenza del mestiere specifico svolto dal magistrato incolpato.

EN

The disciplinary system of magistrates is a serious matter. It has an essential function as a balance of autonomy and independence recognized by the judiciary. The data refutes the cliché according to which it would be domestic justice, highlighting both the high number of proceedings and the significant rate of convictions.

The filter, given by the possibility of direct filing by the Attorney General, made the system feasible and manageable, while the institution of the little relevance of the fact referred to in art. 3 bis made it possible to mitigate the abstract hardness given by typing.

The defect of the disciplinary system does not lie in the scarce number of disciplinary actions, but in their quality, inexorable in the face of formal violations and not very effective due to serious professional falls. After the 2006 reform there was a sharp increase in disciplinary actions, largely determined by the explosion in the number of actions due to the delayed filing of provisions with very strict jurisprudence until 2016. Before the organizational intervention of the C.S.M. (Circular November 13, 2013) which tended to empower the managers of the offices to help the magistrates in difficulty and

then the jurisprudential evolution, led to reabsorb what had become a real bugbear for the magistrates.

Many inconsistencies remain in the system and the only organic attempt to revise the disciplinary system was implemented with the Vietti Commission in 2016 which proposed a rationalization and rearrangement of the disciplinary code and procedure, which however remained without follow-up.

The recurring proposal today to create a High Court of Justice sinks in proposals from the past and is differently articulated both in terms of function (first or second instance judge), and in terms of composition (often destined to deal with all the judiciary and not only with the ordinary one). The today prevailing idea among the supporters of the reform of establishing it as an appeal body against the disciplinary sentences of the C.S.M. and the administrative measures of the same clash with the provisions of the Constitution and, by integrating the judicial body with those from other judges and other professions, the distance and lack of knowledge of the specific job carried out by the accused magistrate increases.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)