

Alcune domande sulla giustizia disciplinare

SOMMARIO: 1. È un giusto processo regolato dalla legge, per impiegare la terminologia dell'art. 111, co. 1, Cost.? - 2. In relazione alla domanda di cui al punto 1., a quali conclusioni permette di giungere l'effettività dell'esperienza della sezione disciplinare? - 3. In quale rapporto sta il "disciplinare" con il resto delle regole e delle procedure che concernono lo status dei magistrati ordinari? - 4. Sono fondate le accuse, che risuonano sovente nel dibattito pubblico non specialistico, relativamente al carattere eccessivamente "lassista" della giustizia disciplinare? - 5. L'introduzione dell'istituto della riabilitazione e di altre forme di estinzione dell'illecito disciplinare in quale senso potrebbe concorrere a migliorare il rendimento della responsabilità disciplinare? - 6. Quali ulteriori interventi sulle fattispecie di illecito disciplinare e sul relativo procedimento potrebbero essere auspicabili?

1. È un giusto processo regolato dalla legge, per impiegare la terminologia dell'art. 111, co. 1, Cost.?

La domanda non è così scontata come potrebbe sembrare, e conseguentemente neppure la risposta.

Nel momento in cui la legislazione ordinaria, in stretta attuazione dei principi e delle regole costituzionali, concepisce il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari come un vero e proprio "processo", di cui il rinvio che la legge delega e il relativo decreto legislativo compiono alle norme del codice di procedura penale "in quanto applicabili" costituisce al tempo stesso il titolo legittimante e il limite operativo, diventa spontanea la domanda circa la compatibilità con il parametro costituzionale della natura e della composizione del giudice disciplinare, oltre che delle regole processuali che essa applica.

Se è vero che la scelta del legislatore ordinario (ammessa, e forse favorita, ma non strettamente obbligata, dalle disposizioni costituzionali) di assegnare natura e caratteri giurisdizionali al relativo procedimento, ove riferito ai magistrati ordinari, è stata avallata dalla giurisprudenza costituzionale e come tale non appare, almeno nell'immediato, suscettibile di reversibilità, è altrettanto vero che, rispetto ai tre principali criteri connotanti la funzione giurisdizionale nell'ordinamento italiano (terzietà, indipendenza e imparzialità del giudice, obbligatorietà del promovimento dell'azione penale, garanzie di difesa in ogni stato e grado del procedimento), la giustizia disciplinare presenta scostamenti piuttosto significativi, circa i quali non è impensabile che eventuali future sollecitazioni nei confronti della Corte costituzionale o della Corte europea dei diritti dell'uomo possano evidenziarne l'incompatibilità con le disposizioni costituzionali e convenzionali in materia (in particolare, con l'art. 6 Cedu).

Rispetto al primo di quei criteri (terzietà, indipendenza e imparzialità: artt. 101, co. 2, 104 e 111, co. 2, Cost.), rilevano in particolare sia la circostanza che i componenti della sezione disciplinare possono avere avuto l'occasione di esaminare e valutare i medesimi fatti oggetto del procedimento disciplinare, sia l'ancora imperfetta attuazione del principio costituzionale del giudice naturale (nonostante l'introduzione, con la modifica del

Regolamento interno adottata nel 2016, di un abbozzo di principio tabellare, cui tuttavia non sono seguite adeguate decisioni applicative)¹, per non parlare del rispetto della riserva di legge in tema di giusto processo, la quale – ancorché relativa, secondo il lessico della prevalente lettura dottrinale e giurisprudenziale – esigerebbe una più esplicita e chiara disciplina di fonte primaria.

Quanto al secondo criterio (obbligatorietà del promovimento dell'azione penale *ex art.* 112 Cost.), l'analogia tra azione disciplinare concernente i magistrati ordinari e azione penale viene generalmente condivisa, e d'altra parte già l'art. 14, n. 1, della legge n. 195/1958, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, qualificava il Procuratore generale presso la Corte di cassazione come “pubblico ministero presso la sezione disciplinare” del Consiglio stesso (si veda ora l'art. 16 del d.lgs. n. 109/2006). Se non fa, sul punto, problema l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Ministro della giustizia in forza dell'esplicita attribuzione di competenza prevista nell'art. 107 co. 2 Cost., più delicata si presenta l'azione disciplinare obbligatoria da parte del Procuratore generale ai sensi, oggi, dell'art. 14 del menzionato d.lgs.: sia la circostanza che si tratti di un'obbligatorietà temperata in quanto (art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109/2006) l'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza, sia il largo potere di archiviazione in capo al medesimo Procuratore generale, costituiscono attenuazioni significative della portata del criterio, ancorché, come si vedrà, strettamente coesenziali al modello italiano.

Circa infine il terzo criterio (diritto di difesa, art. 24 Cost.), rileva la previsione, anteriormente all'avvio del procedimento, del potere, in capo al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, di effettuare sommarie indagini preliminari: se l'esercizio di un tale potere *inaudita altera parte*, anteriormente alla comunicazione, da parte del Procuratore generale, al Ministro della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura dell'esercizio dell'azione disciplinare, si comprende – secondo un orientamento politico-culturale peraltro assai risalente e da tempo messo in discussione (per un esempio assai

¹ Si veda l'art. 4, comma 3: “Il Presidente della Sezione, con proprio decreto, determina i criteri oggettivi e predeterminati per l'individuazione dei componenti supplenti, in caso di assenza o impedimento, dei componenti effettivi per qualsiasi causa, anche connessa agli impegni di questi ultimi nello svolgimento delle altre funzioni all'interno del Consiglio. Il decreto e le sue eventuali variazioni successive sono comunicate al Consiglio per la presa d'atto”; come chiarisce la relazione illustrativa, la novità introdotta prevede sia la possibilità che le tabelle di organizzazione della sezione disciplinare possano contenere criteri di sostituzione dei componenti effettivi collegati non necessariamente a cause di impedimento soggettivo, ma anche ad esigenze oggettive, da ricollegarsi a ragioni di maggiore efficienza della sezione stessa; sia, per altro verso, ai fine di una migliore valorizzazione del criterio della collegialità e di centralità del Consiglio, la sottoposizione all'assemblea plenaria, per la presa d'atto, del decreto del presidente della sezione contenente le tabelle di organizzazione. Recentemente, il Governo ha presentato, come emendamento all'art. 22 dell'A.C. 2681, la seguente formulazione: “Il Consiglio superiore determina i criteri per la sostituzione dei componenti della sezione disciplinare, che può essere disposta solo in caso di incompatibilità o impedimento assoluto. Il Presidente della sezione disciplinare predetermina i criteri per l'assegnazione dei procedimenti ai componenti effettivi della sezione e li comunica al Consiglio”: l'emendamento, a tutta evidenza, responsabilizza il Consiglio (la materia disciplinare non è prerogativa esclusiva e gelosa della sola sezione: in senso conforme, si v. Corte cost., sentt. n. 270 del 2002 e 262 del 2003)) e valorizza la trasparenza nell'attività della sezione stessa.

significativo, Corte cost., sent. n. 497/2000, rel. Mezzanotte: si veda anche, *infra*, n. 2) – al fine di non fare derivare al magistrato interessato, ma non ancora incolpato e che potrebbe non diventarlo, conseguenze sgradite dovute all’eventuale pubblicità delle indagini stesse (e pertanto finire per indebolire la reputazione del magistrato e conseguentemente la sua serenità), non v’è dubbio che la cosiddetta fase predisciplinare ponga, per il suo carattere inquisitorio, problemi di coerenza sistemica con il procedimento penale e di compatibilità con l’impianto costituzionale².

Ecco allora una possibile risposta al quesito iniziale: il procedimento disciplinare concernente i magistrati ordinari non può, e forse non deve, essere assimilato *in toto* al modello di giusto processo delineato in via generale. Ancorché (Corte europea dei diritti dell’uomo, *Di Giovanni c. Italia*, n. 51160/06, 9 luglio 2013, § 53) la sezione disciplinare costituisca un “organo giudiziario di piena giurisdizione” e il diritto italiano presenti “garanzie sufficienti in materia di indipendenza dei componenti della sezione disciplinare nell’esercizio delle loro funzioni” (*ivi*, § 57), qualche ritocco legislativo permetterebbe di qualificarne meglio il carattere di unicità, tale da ricomprendere in sé connotati propri a un tempo del procedimento amministrativo, del processo penale e di quello civile, consentendo altresì al potere regolamentare del Consiglio di mantenere uno spazio di movimento, nel quadro di una flessibilità ineludibile. Anzi, la stessa abitudine invalsa di parlare di “processo disciplinare”, in luogo di “procedimento disciplinare”, potrebbe opportunamente essere rimeditata: se si vuole mantenere al giudizio disciplinare la propria fisionomia, è importante anzitutto de-drammatizzarlo, sia in capo all’opinione pubblica, sia in capo ai magistrati, e il lessico conta molto quando è in gioco la percezione dei fenomeni e non soltanto la loro consistenza ontologica.

2. In relazione alla domanda di cui al punto 1., a quali conclusioni permette di giungere l’effettività dell’esperienza della sezione disciplinare?

Per rispondere alla domanda, anche sulla base dell’esperienza realizzata nella consiliatura di cui sono stato componente, mi riferirò ai tre criteri dianzi sottolineati.

Sul primo, la circostanza che il collegio giudicante sia composto da soggetti che possono essersi (e, in fatto, sovente si sono) occupati, in relazione ad altri procedimenti, delle stesse persone e degli stessi fatti oggetto del procedimento disciplinare, porta con sé l’inevitabile rischio di una minore imparzialità percepita, specialmente laddove il componente della sezione abbia avuto occasione di svolgere attività istruttoria od organizzativa relativamente a procedimenti (valutazioni di professionalità, incompatibilità funzionale o ambientale, nomine a incarichi direttivi o semidirettivi) nel cui iter siano venuti in considerazione i fatti oggetto, in tutto o in parte, del procedimento disciplinare. A maggior ragione ove la coincidenza sia stata e sia tra l’esercizio delegato della presidenza della sezione disciplinare e la presidenza della prima commissione, competente appunto

² Sui “rimedi” escogitati dalla procura generale per rafforzare la prevedibilità delle decisioni, v. *infra*.

sul procedimento ex art. 2 della legge sulle guarentigie, non casualmente definito come para-disciplinare³.

Sul secondo criterio, non v'è dubbio che, essendo la circostanza della particolare tenuità del fatto elemento rilevante oggi in ordine alla responsabilità penale (art. 131-*bis* c.p.), la sua previsione in campo disciplinare ne sia uscita certamente rafforzata e venga vista quasi come un'anticipazione di una tecnica deflattiva piuttosto che come conferimento di un peculiare potere discrezionale in capo all'autorità giudiziaria procedente. Proprio tale parallelismo, tuttavia, dovrebbe indurre a prendere in considerazione qualche forma di attenuazione della clausola dell'art. 3-*bis*, o almeno ad aumentarne le garanzie di pubblicità e la conoscenza dei criteri di esercizio, in quanto la discrezionalità così conferita tanto al giudicante quanto alla Procura generale della Cassazione porta con sé la possibilità di orientamenti disomogenei con conseguenti disparità di trattamento, almeno percepite. Sul punto, peraltro, sono da considerarsi con favore le iniziative poste in essere negli ultimi anni dalla procura generale presso la Corte di cassazione volte a rendere maggiormente trasparente e prevedibile, attraverso il ricorso a una attenta opera di massimazione dei provvedimenti di archiviazione predisciplinare, il comportamento dell'ufficio⁴; analoghe iniziative si auspica possano essere adottate sia dal Consiglio stesso, in relazione all'attività della sezione disciplinare, sia dalla Corte di cassazione in relazione alla giurisprudenza delle sezioni unite.

Quanto infine al terzo criterio, sono certamente commendevoli le iniziative adottate dalla Procura generale al fine di organizzare la fase predisciplinare e renderne trasparenti (al netto dell'ineliminabile componente di segretezza della medesima) all'interno le relative articolazioni, nonché, come si è appena accennato, al fine di rendere meno sconosciuti gli orientamenti nella fase predisciplinare (e a ciò appunto soccorre la pubblicazione sul sito Internet della Procura generale delle massime dei provvedimenti di archiviazione). Rimane tuttavia aperta la domanda di fondo introdotta dalla già menzionata sentenza Mezzanotte: è preferibile recuperare quegli "schemi obsoleti, ereditati dalla legislazione anteriore e ancora attivi dopo l'entrata in vigore della Costituzione, imperniati sull'idea, che rimandava ad antichi pregiudizi corporativi, secondo cui la miglior tutela del prestigio dell'ordine giudiziario era racchiusa nel carattere di riservatezza del procedimento disciplinare", oppure rovesciare tali schemi e correlare la nozione di prestigio dell'ordine giudiziario "non alla segretezza del procedimento disciplinare, ma alla trasparenza, valore portante di ogni sistema autenticamente democratico"?

³ La contiguità tra i due procedimenti, inevitabilmente accresciuta a seguito della ulteriore proceduralizzazione deliberata con la circolare del Csm approvata il 26 luglio 2017, in attuazione dell'art. 42 del nuovo Regolamento interno, potrebbe oggi essere chiarita attraverso l'approvazione della proposta, formulata in seno alla Commissione Luciani e ripresa nel maxi-emendamento governativo al d.d.l. A.C. n. 2682, che sopprime, al secondo comma dell'art. 2 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, le parole "per qualsiasi causa indipendente da loro colpa" e precisa che il trasferimento per incompatibilità ambientale o funzionale non può operare quando "per lo stesso fatto sia promosso procedimento disciplinare": in tal modo, si mantiene la possibilità, per il Consiglio superiore, di fare fronte autonomamente a situazioni di possibile turbamento della vita degli uffici giudiziari, senza d'altro canto la commistione impropria tra procedimenti di diversa natura.

⁴ Circa la quale si fa rinvio alle considerazioni, in *questo Volume*, svolte da Elisabetta Cesqui.

La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 497 del 2000) ha chiarito che le ragioni della scelta di configurare in termini così peculiari la responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari possono cogliersi sotto un duplice profilo: da un lato nell'opportunità che l'interesse pubblico al regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e lo stesso prestigio dell'ordine giudiziario siano tutelati nelle forme più confacenti alla posizione costituzionale della magistratura e al suo statuto di indipendenza; dall'altro nell'esigenza che alla persona del magistrato raggiunto da incolpazione disciplinare sia riconosciuto quell'insieme di garanzie che solo la giurisdizione può assicurare.

Ribadire che il giudizio disciplinare si svolge con le garanzie del giusto processo regolato dalla legge a tutela, innanzitutto, del magistrato incolpato, ma anche in consonanza con la funzione propria della responsabilità disciplinare e con la sua vocazione a oltrepassare la ristretta cerchia di un corpo professionale organizzato, è pertanto doveroso. Ne consegue che il procedimento disciplinare reca con sé la pubblicità delle udienze, la trasparenza e l'apertura al controllo da parte della pubblica opinione: accertare la responsabilità disciplinare riguarda non soltanto l'ordine giudiziario, ma la generalità dei soggetti, posto che il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie da parte del magistrato è un bene a presidio dei diritti e delle libertà dei cittadini. Così pure, va recuperato quel passaggio della menzionata decisione della Corte costituzionale in cui si richiama che "all'inquadramento concettuale della responsabilità disciplinare secondo logiche corrispondenti all'autentico significato che l'indipendenza della magistratura assume nel sistema costituzionale (come presidio e garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini), si è pervenuti attraverso un ampio dibattito, che ha visto impegnata anche la magistratura in molte delle sue componenti e che ha propiziato l'abbandono di schemi obsoleti (...), imperniati sull'idea, che rimandava ad antichi pregiudizi corporativi, secondo cui la miglior tutela del prestigio dell'ordine giudiziario era racchiusa nel carattere di riservatezza del procedimento disciplinare", per poi concludere che "il massimo di incisività delle garanzie accordate al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, infatti, non può che convertirsi in un'altrettanto incisiva tutela del prestigio dell'ordine giudiziario e del corretto e regolare svolgimento delle funzioni giudiziarie".

3. In quale rapporto sta il "disciplinare" con il resto delle regole e delle procedure che concernono lo status dei magistrati ordinari?

L'osservatore esterno viene colpito dal forte rilievo che la materia disciplinare viene ad avere nei confronti dei magistrati ordinari: sia sul piano quantitativo (procedimenti avviati, provvedimenti adottati), sia sul piano qualitativo, nel senso tanto della percezione da parte dei singoli magistrati degli effetti pregiudizievoli che una sanzione disciplinare ha sul percorso professionale, quanto della notevole attenzione che alla materia disciplinare viene dedicata in sede scientifica e nel dibattito interno ed esterno alla magistratura.

A questa situazione concorrono plurimi fattori: il sistema di tipizzazione dell'illecito introdotto dalla riforma del 2006, caratterizzato da numerosità e relativa analiticità delle fattispecie previste, di fatto foriero, almeno all'inizio, di un aumento del contenzioso disciplinare (tale caratteristica del sistema è, in qualche modo, "confessata" dal legislatore,

quando prevede la già menzionata clausola dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 sulla condotta disciplinare irrilevante); la circostanza che, nel quadro di una tensione assai elevata tra settori del mondo politico e magistratura, specialmente penale, un apparato disciplinare "pesante" sia potuto o possa apparire idoneo a influire sul magistrato circoscrivendone il ruolo e l'eventuale "attivismo"⁵; la sottovalutazione di altri strumenti volti a migliorare il rendimento dell'attività giurisdizionale, quali il sistema delle valutazioni di professionalità⁶.

Una siffatta situazione, da tempo suggestivamente qualificata come "gigantismo disciplinare"⁷, non sembra tuttavia del tutto conforme ai principi costituzionali: se costitutiva della funzione giurisdizionale è la posizione di autonomia e indipendenza della magistratura nel suo insieme e del singolo magistrato in quanto tale, e se ingrediente determinante dell'indipendenza è la serenità dell'agente, un sistema disciplinare costruito e percepito come eccessivamente pervasivo non rappresenta il contesto ideale per l'attuazione di tali principi.

L'esemplificazione non è difficile, basti pensare all'annosa questione della differenza tra ritardi nel compimento degli atti disciplinarmente rilevanti e non (la lettera *q*) dell'art. 2, co. 1, del dlgs.): quanto abbiano inciso su tali fattispecie i profili organizzativi, le responsabilità dirigenziali, la tendenza a intervenire solo *ex post* e a non dare rilievo adeguato ai profili preventivi è ben noto, e non a caso tutte le proposte di riforma hanno in questi anni insistito su questi profili. La proposta più recente, sulla scia delle indicazioni della "commissione Luciani", prevede l'estinzione dell'illecito disciplinare relativo al "reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni" quando il magistrato rispetti il "piano di smaltimento" redatto dal dirigente dell'ufficio: saggia previsione, in linea con l'introduzione del più generale istituto della riabilitazione, come si vedrà più oltre, ma che ha portato con sé la proposta di introduzione di nuove fattispecie di illecito disciplinare (a carico del dirigente che non si sia fatto carico delle situazioni di difficoltà organizzativa interna all'ufficio e non abbia predisposto interventi risolutivi, del magistrato che non abbia collaborato nella risoluzione, e persino del presidente di sezione che non abbia segnalato tali difficoltà), a conferma che la tendenza a trasformare in responsabilità disciplinare questioni attinenti all'organizzazione degli uffici giudiziari e dunque rilevanti in sede di valutazione della professionalità (o di conferma negli incarichi di funzioni direttive o semidirettive) è assai radicata e non facile da modificare.

⁵ Si vedano sul punto le riflessioni di G. CAMPANELLI, *Il sistema disciplinare*, in *Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, a cura di G. GRASSO, in *Foro it*, 2016, V, 231.

⁶ Il rilievo è molto frequente: v., per tutti, incisivamente, E. Bruti Liberati, *Associazionismo dei magistrati italiani: virtù, vizi e problemi aperti*, in *Codice dell'ordinamento giudiziario*, a cura di A. IACOBONI, G. GRASSO e M. CONVERSO, Piacenza, 2020, 920. Quanto ai legami tra le valutazioni di professionalità e il procedimento disciplinare, paiono opportuni i ritocchi previsti nel maxi-emendamento governativo all'A.C. n. 2681, nel senso di impedire che possano darsi zone "franche" tra le due procedure: i fatti accertati in via definitiva in sede di giudizio disciplinare devono divenire oggetto di valutazione ai fini del conseguimento della valutazione di professionalità successiva all'accertamento, anche se il fatto illecito si colloca in un quadriennio precedente, salvo che non sia già stato considerato ai fini della valutazione di professionalità relativa al quadriennio.

⁷ G. SALVI, *L'iniziativa disciplinare: dati e valutazioni*, in *Questione giustizia*, 5/2010, 69 ss.

4. Sono fondate le accuse, che risuonano sovente nel dibattito pubblico non specialistico, relativamente al carattere eccessivamente “lassista” della giustizia disciplinare?

Non vi sono evidenze che comprovino tale valutazione⁸, anzi la già accennata pervasività della giustizia disciplinare legittima affermazioni di segno diverso nella dottrina specialistica⁹.

Il recente avvio, da parte della Procura generale presso la Corte di cassazione, della massimazione dei provvedimenti di archiviazione predisciplinare¹⁰, permette di disporre di un *corpus* quanto mai utile per testare la bontà di alcune ricostruzioni correnti: dalla loro lettura si ricava la rappresentazione di un complessivo contesto di forte attenzione nei confronti degli atti e dei comportamenti dei magistrati, di una tendenza a prospettare il rilievo disciplinare degli stessi in misura ampia, nonché della preoccupazione della procura generale di non sovrapporre l'inosservanza di regole deontologiche rispetto ai comportamenti rientranti nelle fattispecie di illecito disciplinare, e nel contempo di circoscrivere l'illecito stesso a quei fatti e atti indizio al tempo stesso di un cattivo andamento dell'ufficio giudiziario e di una compromissione dell'immagine del magistrato.

Anche le peculiarità dell'attuale momento storico nel nostro Paese, che denotano un evidente crollo della fiducia nei confronti dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, cooperano nella direzione di un più frequente ricorso all'incolpazione disciplinare, attraverso esposti e reclami provenienti sia dall'interno sia dall'esterno della giurisdizione, così da fare apprezzare positivamente l'orientamento complessivo della procura generale, tendente a realizzare un equilibrio tra l'esigenza di assicurare il più attento rispetto dei doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio da parte del magistrato, da un lato, e la necessità di evitare il rischio di piegare lo strumento disciplinare al perseguimento di finalità ad esso estrinseche, quale quella di costituire il rimedio a disfunzioni organizzative o a degenerazioni etiche all'interno della magistratura.

Anche sotto questo punto di vista, dunque, viene rafforzato quanto già prima auspicato: l'orientamento della procura generale, volto a investire sulla massimazione, ove condiviso dal Consiglio superiore della magistratura il quale ne potrebbe investire l'ufficio studi oltre che, naturalmente, la stessa sezione disciplinare, porterebbe beneficio all'intero

⁸ Sul punto, per una conferma vista dall'angolatura del giudizio di cassazione, si v. G. GRASSO, A. IACOBONI, U. GIACOMELLI, *Rassegna di giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati (2006-2013)*, in *Foro it.*, 2014, I, 1913 e 2195.

⁹ Sul punto, v. il giudizio secco di E. BRUTTI LIBERATI, *Associazionismo*, cit., sulla “troppa e mal gestita severità nella promozione dell'azione disciplinare (e nella stessa prassi del Csm)”: il rilievo, almeno quanto alla parte che concerne la Procura generale, andrebbe comunque temperato tenendo conto che la deliberazione sulla richiesta del procuratore generale di non luogo a procedere è comunque riservata alla sezione disciplinare, in procedura camerale (sul punto, si vedano, in *questo Volume*, le considerazioni del procuratore generale Giovanni Salvi)

¹⁰ *Retro*, nt. 4.

sistema della responsabilità disciplinare, nel senso della maggiore prevedibilità e della trasparenza nei confronti della collettività delle relative decisioni.

5. L'introduzione dell'istituto della riabilitazione e di altre forme di estinzione dell'illecito disciplinare in quale senso potrebbe concorrere a migliorare il rendimento della responsabilità disciplinare?

Sulla opportunità di introdurre, accanto alla revisione (art. 25 d.lgs. n. 109/2006, la cui interpretazione e applicazione in sede giurisprudenziale non sono andate nel senso dell'ampliamento della portata dell'istituto), l'estinzione dell'illecito e la riabilitazione in caso di condanna (trattasi di figure che presentano molti profili comuni, circa le quali pertanto sarebbe opportuna una maggiore precisione in sede legislativa), si è creato, in questi anni, un vasto consenso, per lo più incentrato sull'esigenza di sopperire agli effetti preclusivi, di diritto e di fatto, che la sanzione disciplinare esercita sulla cosiddetta carriera del magistrato (promozioni, incarichi extragiudiziari, valutazioni di professionalità). Personalmente mi ritrovo d'accordo nell'auspicare l'introduzione di tali istituti, mentre avrei qualche dubbio circa le ragioni ispiratrici: in particolare, la previsione della riabilitazione trova fondamento anzitutto nell'esigenza di de-drammatizzare lo stigma della sanzione disciplinare in capo al magistrato, prima ancora che in quella di non comprometterne la "carriera": sembra infatti preferibile, tanto più nel contesto di questi anni, segnato dalla sconcertante vicenda nota come caso Palamara, tornare a una lettura del percorso professionale dei magistrati orientata dal principio scolpito nell'art. 107, co. 3, Cost., secondo cui essi si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni, e pertanto leggere le "promozioni" di cui all'art. 107 Cost. non come l'ineludibile costruzione a gradi cui ogni magistrato deve aspirare pena il venir meno della reputazione professionale, quanto la mera possibilità, per quanti siano in possesso di attitudini e competenze organizzative spiccate, di assumere le relative funzioni.

Ciò premesso, appare saggio prevedere l'estinzione dell'illecito disciplinare quando il magistrato abbia rispettato le previsioni e gli obiettivi del piano di smaltimento dei ritardi, e parimenti sembra congrua la possibilità di ottenere la riabilitazione nei casi di ammonimento o censura cui sia seguita una valutazione di professionalità positiva: in tali casi, è importante non prevedere automatismi, ma assegnare al Consiglio superiore della magistratura il compito di stabilire forme e modi per l'accertamento delle condizioni dettate¹¹. Sembra questa una strada pienamente compatibile anche con la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 289 del 1992), che ha espressamente ammesso sul punto l'esercizio, da parte del legislatore, di una discrezionalità politica non irragionevole.

6. Quali ulteriori interventi sulle fattispecie di illecito disciplinare e sul relativo procedimento potrebbero essere auspicabili?

¹¹ Si veda il già menzionato maxi-emendamento governativo al cosiddetto d.d.l. Bonafede.

La discussione di questi anni e l'attività delle diverse commissioni di studio chiamate ad elaborare proposte di riforma della responsabilità disciplinare hanno focalizzato l'attenzione sulla possibilità, per quanto attiene alle fattispecie di illecito disciplinare, di reintrodurre clausole generali caratterizzate da un basso tenore di tipicità e determinatezza, quale ad esempio, l'originaria formulazione dell'art. 3, co. 1, lett. l) del d.lgs. n. 109/2006, che, all'interno degli illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni, contemplava "ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza".

Ora, se il punto centrale, tanto per i magistrati quanto per l'opinione pubblica, sta nella prevedibilità delle decisioni del giudice disciplinare, la reintroduzione di tali clausole non sembra una risposta adeguata. Meglio allora proseguire sulla strada più volte qui richiamata, quella di un aumento della trasparenza e della capacità di *accountability* da parte di tutti i soggetti che concorrono nel sistema della giustizia disciplinare (procura generale, sezione disciplinare, sezioni unite). Senza contare che l'eventuale reintroduzione di siffatte clausole generali, all'interno di un *corpus* di fattispecie tipiche, ancorché a diverso grado di determinatezza, potrebbe essere censurato in sede di giudizio di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza¹².

L'esigenza di prevedibilità e di tendenziale uniformità di interpretazione e applicazione delle fattispecie di illecito disciplinare risulterebbe più facile da soddisfare attraverso modifiche all'organizzazione della sezione disciplinare che ne permettano un funzionamento ottimale.

Va in proposito sottolineata la considerazione secondo cui le caratteristiche di varietà, delicatezza e complessità delle questioni sottoposte al giudice disciplinare richiedono la continuità nello svolgimento della funzione di presidente del collegio disciplinare allo scopo di garantire la coerenza e l'uniformità degli orientamenti giurisprudenziali¹³. Tale considerazione costituisce l'ostacolo più rilevante nei confronti di proposte volte a considerare con favore una rotazione, tra i componenti non togati, nella presidenza della sezione disciplinare, anche in forza della notevole estensione delle attribuzioni spettanti al vicepresidente del Consiglio superiore che potrebbero non consentirgli di dedicare la necessaria attenzione alla funzione di presidente della sezione disciplinare. Nella stessa direzione di dare maggiore stabilità al funzionamento della sezione disciplinare sembrano andare, oltre alle richiamate proposte concernenti il regime "tabellare" della sezione, anche le previsioni di una maggiore precisazione della distinzione tra componenti effettivi e componenti supplenti, nonché della possibilità, per i componenti effettivi, di entrare a far parte di una sola commissione ulteriore e di escluderne comunque l'inclusione nelle commissioni prima e quinta, nelle quali – come con finezza si esprime la relazione illustrativa al maxi-emendamento governativo all'A.C. n. 2681 – "vi potrebbero essere interferenze con le attività svolte in sede disciplinare".

¹² Molti anni sono passati dalla sent. n. 100 del 1981 della Corte costituzionale, in cui venne dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 18 del r.d.lgs. n. 511/1946, che condensava l'illecito disciplinare nella violazione del prestigio dell'ordine giudiziario.

¹³ Si vedano, in *questo Volume*, le considerazioni svolte sul punto da Margherita Cassano.

Sullo sfondo di tale tematica, c'è la proposta da tempo avanzata di una revisione costituzionale volta a esternalizzare il giudizio disciplinare nei confronti di tutti i magistrati presso un'Alta Corte: scelta che offre il vantaggio di superare taluni dei problemi segnalati di funzionamento dell'attuale sistema, ma che deve essere ben ponderata, al fine di evitare una diminuzione del connotato di garanzia del vigente sistema, il quale prevede, tra l'altro, un regime di impugnazione delle decisioni delle sezioni disciplinari che non è agevolmente riproducibile adottando un diverso modello.

Fatta salva una tale proposta, il cui esame puntuale fuoriesce dall'obiettivo delle presenti considerazioni, va comunque ribadito il punto centrale: il giudizio disciplinare va reso più trasparente e nel contempo dev'esserne ridotta la percezione di evento drammatico all'interno del percorso professionale del magistrato. Vi è un nesso stretto tra questi due profili. Proprio perché il bene tutelato in sede di responsabilità disciplinare (cioè il buon andamento dell'ufficio giudiziario) è pienamente sovrapponibile all'interesse dell'ordinamento giuridico a un rapporto di fiducia tra la generalità dei cittadini e le magistrature, la trasparenza del giudizio disciplinare, intesa come qualche cosa di più della mera pubblicità delle udienze, sia all'interno del Consiglio superiore, sia all'esterno di esso, appare come la premessa per de-drammatizzare il giudizio stesso, consentendo ai magistrati di affrontare i procedimenti disciplinari senza la percezione di uno stigma insostenibile e alla generalità dei cittadini di potersi meglio rendere conto dell'effettività di tali procedimenti, nonché dei valori e degli interessi che vengono in rilievo in esso. Sotto questo profilo, appare di grande interesse la già più volte ricordata attività di massimazione dei provvedimenti di archiviazione predisdisciplinare, avviata dalla Procura generale presso la Corte di cassazione: la loro lettura, oltre a fare giustizia (è il caso di dirlo ...) di un certo numero di idee ricevute, disvela un universo composito, nel quale, accanto a comportamenti, degli istanti o della stessa procura generale, che appaiono il sintomo della crescente diffidenza, all'interno del corpo sociale, nei confronti di qualunque autorità, troviamo conferma della natura profonda del giudizio disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, non riducibile né a un momento deontologico rafforzato *ab externo*, né ad un insieme di istituti rivolti a mimare forme e percorsi di responsabilità penale, e tanto meno a surrogare le obiettive e probabilmente necessitate strettoie della responsabilità civile nella materia *de qua*, ma che costituisce un *unicum* nel panorama degli strumenti volti ad assicurare il buon andamento di un pubblico ufficio.

Andando verso la conclusione, è proprio la consapevolezza di questa peculiarità del giudizio disciplinare che deve costituire il perno per ogni futura riflessione e decisione legislativa. Com'è stato ancora recentemente osservato, il procedimento disciplinare non ha la funzione di garantire correttezza ed esattezza delle decisioni giudiziarie, né va visto come un presidio, immediato e diretto, dei diritti dei cittadini in un determinato processo civile o penale (in proposito vale il regime delle impugnazioni e, sotto altro profilo, quello della responsabilità civile), e nemmeno come strumento di verifica della professionalità dei magistrati: esso serve unicamente ad accertare se il magistrato abbia tenuto condotte che

integrano una fattispecie di illecito disciplinare, così contribuendo al buon andamento degli uffici giudiziari e alla salvaguardia dei valori della giurisdizione¹⁴.

Commentando le riforme del Guardasigilli Vittorio Emanuele Orlando, il più autorevole commento allo Statuto del Regno d'Italia così chiosava la posizione costituzionale del magistrato: “Nessun funzionario dello Stato deve essere più indipendente del giudice, e nessuno più disciplinato”¹⁵. In modo non troppo dissimile, un autorevole commentatore dei nostri tempi così concludeva una fine analisi sul tema: “Ai magistrati si chiede di più che a tutti gli altri soggetti investiti di funzioni o cariche pubbliche, burocratiche o elettive, perché essi sono svincolati da ogni forma di eterocontrollo, a salvaguardia dell'indipendenza del loro operare”¹⁶. Nonostante sia trascorso oltre un secolo, la singolare assonanza delle due citazioni conferma la crucialità del tema e, all'interno del medesimo, la centralità della responsabilità disciplinare.

¹⁴ Così Giovanni Salvi, in *questo Volume*, che opportunamente legge in tal senso una recente pronuncia del giudice amministrativo in tema di accesso agli atti del procedimento disciplinare (Cons. Stato, 29 marzo 2021, n. 2593).

¹⁵ I. BRUNELLI, in F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, 576.

¹⁶ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 158.