



L'ELETTO PUÒ MAI GIUDICARE IL SUO ELETTORE?

Gian Domenico Caiazza

Ben più di venti anni fa sono stato Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Roma, carica acquisita all'esito di una campagna elettorale da far impallidire quella per la Presidenza degli Stati Uniti. Liste in lotta feroce - per mesi! - fino all'ultimo voto. Cene, aperitivi, incontri, eventi: un massacro. Della giustizia disciplinare, che allora era affidata a noi ed era senza alcun dubbio l'attività di più significativo rilievo, ho un ricordo tutt'altro che felice. Le pressioni erano quotidiane e costanti non appena ti veniva assegnata la pratica da istruire, ed erano inevitabilmente cambiali elettorali, dirette o indirette, sollecitazioni amicali e professionali spesso difficili da gestire. Ed anche quando ti determinavi a resistere, quelle interferenze si riproponevano decuplicate in sede di giudizio collegiale. Insomma, un calvario.

Un passo avanti importante è stata perciò la riforma che ha assegnato ad un organismo esterno, per di più distrettuale (dunque non più del medesimo Foro), l'esercizio del potere disciplinare, che ora immagino sarà meno problematico governare nel rispetto delle regole minime della imparzialità. La magistratura italiana non tollera, invece, che si metta in discussione la propria autodichia. Come a dire: siamo giudici di professione, vorreste insinuare che non siamo capaci di essere giudici di noi stessi? I giudici disciplinari sono eletti, per di più secondo appartenenza correntizia, e sono chiamati a giudicare i propri elettori, o gli elettori delle correnti avverse, ma ci vogliono convincere che questo sia il migliore dei sistemi, sempre - immancabilmente - a tutela e garanzia della indipendenza della Magistratura. C'è una impressionante dose di autoreferenzialità in questo ragionamento, e non è certo una novità per la magistratura italiana; ma soprattutto, c'è la volontà di mantenere a sé uno strumento di potere obiettivamente enorme, che si fatica ad immaginare esercitato al di fuori degli equilibri correntizi delle toghe.

Ed infatti cresce l'allarme mentre sembra avvicinarsi, finalmente con qualche prospettiva di concretezza, la riforma costituzionale della separazione delle carriere, che porta con sé altre due bombe atomiche: il sorteggio in luogo della elezione dei componenti togati del Consiglio (ipotesi che ci lascia largamente perplessi, in verità, salvo a rimediare con un sorteggio di secondo grado), e la costituzione di un organismo esterno a composizione mista, questa Alta Corte disciplinare che dunque sottrarrebbe del tutto ai consiglieri di Palazzo dei Marescialli il potere di giudicare il corretto operare dei propri colleghi. PQM questa settimana si è posta l'obiettivo di indagare questo tema senza pregiudizi, e perciò dando ampio spazio a due magistrati che esercitano spesso il delicato ruolo di difensori dei loro colleghi incolpati. È un punto di vista di grande interesse, che arricchisce il dibattito sulla questione, aggiungendo un profilo di non minore rilievo: quanto siano effettivi i diritti e le garanzie nella difesa dell'incolpato davanti al CSM. Perché una cosa è certa: gli arbitri della giurisdizione, ordinaria o disciplinare che sia, in tanto sono possibili, in quanto il rigore delle regole di garanzia a presidio della difesa (dell'imputato come dell'incolpato) sia attenuato, svilito o reso incerto. Recenti, clamorose vicende disciplinari in seno al CSM - che inevitabilmente echeggiano in quelle due interviste - lo hanno a nostro avviso dimostrato in maniera lampante. D'altronde, cos'altro vi aspettate da PQM, rivista pensata e realizzata da un bel manipolo di avvocati penalisti, se non ribadire fino a perdere il fiato che, laddove il diritto di difesa è messo in crisi, lì regna l'arbitrio, lì perdiamo tutti una grande parte della nostra libertà? Buona lettura! (Perché, credetemi, ne vale davvero la pena).



GIUBILEO DISCIPLINARE?

Cosa funziona, cosa non funziona, come dovrebbe funzionare il procedimento disciplinare dei magistrati

La conversazione/1

GIUSTIZIA DISCIPLINARE PARLA STEFANO GUIZZI

Lorenzo Zilletti

«G aetano Filangieri definiva come giusto processo quello che lascia il giudice senza dubbi, l'avvocato senza sospetti e il colpevole senza speranza. Qualche volta, il dubbio che la disciplina domestica non funzioni esattamente così fa capolino». La cultura e l'ironia di Stefano Guizzi, giudice della III Sezione civile di Cassazione, ma soprattutto difensore tra i più ricercati davanti alla Sezione disciplinare del CSM, affiorano non appena iniziamo a parlare.

Quanto pesa il fatto che a giudicare siano in prevalenza magistrati eletti da quelli che vengono giudicati?

Nella mia esperienza non ho registrato tendenze a seguire logiche di appartenenza. Ho però sempre posto il tema del pregiudizio che può nascere in chi, essendo membro della commissione che si occupa d'incompatibilità ambientale o di quella che esprime le valutazioni di professionalità, poi siede anche nella sezione disciplinare.

Segue a pag. 2

La conversazione/2

"FUORI RUOLO" E CORRENTI PARLA MARCELLO MADDALENA

Alberto de Sanctis

Marcello Maddalena non è stato solo un autorevole magistrato requirente, ma è stato anche componente del CSM e successivamente difensore di molti magistrati sottoposti a procedimento penale o disciplinare. Ancora oggi svolge questa funzione difensiva da avvocato.

Il sistema disciplinare coniuga correttamente il diritto di difesa dell'incolpato con le esigenze di accertamento degli illeciti disciplinari? In particolare, ha senso che il collegio giudicante sia composto da eletti quando l'incolpato è un elettore?

Personalmente ritengo una leggenda metropolitana l'assunto che il sistema disciplinare sia troppo indulgente nei confronti dei magistrati. Io addirittura ritengo il contrario, sia per aver fatto parte della sezione disciplinare del CSM tra il 1986 ed il 1990 sia per la mia successiva esperienza come difensore di incolpati. Faccio presente, innanzitutto, che per un magistrato una sanzione disciplinare ha conseguenze devastanti sul resto della carriera.

Segue a pag. 3

La conversazione/3

"PERDONISMO" E CSM PARLA STEFANO ZURLO

Francesco Iacopino

Stefano Zurlo, giornalista e scrittore, è inviato speciale ed editorialista per il quotidiano *Il Giornale*. Nella sua lunga e feconda carriera, ha seguito e raccontato alcuni dei più importanti casi giudiziari del paese, tra cui i processi di mafia, le indagini su Tangentopoli e numerosi scandali politici e finanziari che hanno caratterizzato la storia recente d'Italia. Per i tipi di Baldini e Castoldi ha pubblicato di recente *Il libro nero della magistratura* e *Il nuovo libro nero della magistratura*, nei quali racconta *peccati e vizi nelle sentenze del CSM*.

Dottore Zurlo, la sua inchiesta sul "malessere del sistema giudiziario italiano" inizia nel 2008, quando riceve per la prima volta migliaia di atti della Sezione disciplinare del CSM, il "grande specchio" - come lo definisce lei - che "mette a nudo le debolezze delle novemila toghe tricolori". Qual è lo spaccato emerso in quella prima indagine?

Lo spaccato è quello della scoperta di un mondo, all'interno del quale nessuno, o quasi, aveva mai guardato dentro.

Segue a pag. 4

LA CONVERSAZIONE/1

Procedimento disciplinare

Parla Stefano Guizzi

Lorenzo Zilletti*

SEGUE DALLA PRIMA

La riforma Cartabia ha posto un rimedio, almeno parziale, a questo problema vietando ai componenti titolari della disciplina di partecipare all'attività di quelle commissioni che potrebbero presentare interferenze con il giudizio disciplinare.

È malizioso pensare che il fenomeno del "correntismo" possa spiegare effetti sulla disciplina?

Non ho mai percepito in modo netto questa sensazione. Nella sezione disciplinare il magistrato torna magistrato, a differenza di quello che fa, e che deve fare, nelle altre sedi dove svolge attività di alta amministrazione. Non dimentico, tuttavia, che mi è capitato di difendere una collega molto giovane, non iscritta ad ANM. In quel caso - si trattava di un addebito di ritardo nel deposito delle sentenze - ho visto una severità un po' inusuale.

Il tema "eletti giudici degli elettori" noi lo abbiamo risolto spostando la disciplina dai Consigli dell'Ordine a un apposito Consiglio distrettuale. Non ritieni che per i magistrati la soluzione stia nell'Alta Corte?

Non sono pregiudizialmente contrario all'Alta Corte. Tutto dipende dalla composizione: occorre l'apporto di laici; ma auspicherei la prevalenza di magistrati selezionati tra ex presidenti di Consiglio di Stato, Corte dei conti, Cassazione. Quelle professionalità, sganciate da prospettive di carriera futura, garantirebbero la bontà della soluzione.

Nonostante le rassicurazioni del mondo giudiziario, circa la severità della giustizia disciplinare, l'osservatore esterno è scettico. Non è tanto il numero dei procedimenti a rilevare. Impressiona la mole di archiviazioni e la mitezza, spesso esagerata, delle sanzioni: dati obiettivi che traggo dagli studi di ordinamento giudiziario.

C'è una tendenza ad attrarre nella sfera dell'illecito disciplinare condotte che tali non sono. Ciò porta, istintivamente, a controbilanciare l'eccesso di procedimenti mitigando il trattamento sanzionatorio. Limitando i casi a quelli davvero

meritevoli di attenzione disciplinare, si otterrebbero decisioni più ragionate anche in termini di sanzioni. Innegabile, poi, il grandissimo buco nero rappresentato dal pre-disciplinare: le archiviazioni. La non conoscibilità dei decreti di archiviazione è un tema serio, anche per l'orientamento deontico dei magistrati: sapere in quali casi la Procura Generale ha ritenuto di archiviare, aiuterebbe il singolo nel suo operare. Non scordo, però, che la nostra archiviazione è sostanzialmente una cestinazione, priva del vaglio di qualsiasi giudice: c'è un tema di controllo democratico sull'attività della Procura Generale.

Insisto: anche a fronte di illeciti eclatanti, le sanzioni più ricorrenti sono ammonimento e censura.

Beh, qualche ulteriore dubbio lo genera l'applicazione della non punibilità per scarsa rilevanza del fatto. Nel massimario della giurisprudenza disciplinare si coglie un uso, talvolta singolare, di quella clausola, che può dare adito a qualche sospetto. Un'altra perplessità sta nella scelta del legislatore del 2006 di stabilire sanzioni a limite edittale soltanto minimo: con il paradosso che un comportamento abitualmente scorretto può condurre alla rimozione e condotte magari più gravi sul piano funzionale si risolvono in censura o ammonimento.

Dalle sanzioni, alle garanzie procedimentali. Non mi pare che il vostro disciplinare sia il migliore dei mondi possibili. Accade al CSM quello che noi registriamo nei processi penali: l'insofferenza per la procedura come limite al potere punitivo.

Paradigmatico di quanto affermi è il tema dell'utilizzazione in sede disciplinare di chat e intercettazioni. Abbiamo tre orientamenti in giurisprudenza sulle regole per l'utilizzabilità o meno delle chat. Alle S.U. n.11197/2023, per cui le chat costituiscono documenti e quindi sono liberamente utilizzabili, è seguita Corte Cost. n.170/2023 che ha invece affermato che le chat, anche se già lette, sono "corrispondenza" da tutelare ex art. 15 Cost. Infine, Corte di Giustizia U.E., 4 ottobre 2024, pare addirittura prospettare la necessità di un allineamento alla disciplina delle intercettazioni, richiedendosi il provvedimento autorizzativo di un giudice, o comunque, di un'autorità indipendente rispetto all'organo di accusa.

Curiosamente, continuano a leggersi provvedimenti del CSM, non solo e non tanto della Disci-

plinare, quanto piuttosto in sede di valutazione di professionalità, con interpretazioni riduzioniste della citata sentenza della Consulta, sul presupposto che, in quel caso, valeva la garanzia dell'art. 68 per i parlamentari. Il che non è assolutamente vero, avendo la pronuncia fatto leva piuttosto sull'art.15. Ricordo un'altra decisione costituzionale, la 366/1991, ove si afferma che libertà e segretezza delle comunicazioni costituiscono un diritto inviolabile nel senso più alto del termine: un principio supremo dell'ordinamento, che funge addirittura da controlimita rispetto all'ingresso di norme sovranazionali. Ragion per cui tutte le norme che derogano al principio di libertà e segretezza delle comunicazioni dovrebbero essere di stretta interpretazione. Ciò non avviene nel procedimento disciplinare, anche guardando all'ulteriore tema dell'utilizzazione delle intercettazioni telefoniche. Il CSM è fermo dal 1993 nell'asserire l'utilizzabilità delle intercettazioni, ritenendo che i limiti stabiliti dall'articolo 270 c.p.p. non valgano in sede disciplinare, atteso il diverso rango dei beni che verrebbero qui in rilievo rispetto all'ambito penale. In realtà due pronunce della Corte EDU (del 2016 e 2021), concernenti procedimenti disciplinari contro magistrati, affermano che in assenza di una norma costituzionale dello Stato membro del Consiglio d'Europa o, quantomeno, di una norma di legge ordinaria che autorizzi l'utilizzazione delle captazioni in sede disciplinare, si integra la violazione del diritto al rispetto della vita privata.

Anche strumenti di tutela dell'imparzialità come rimessione del procedimento e ricsuzione mi sembrano deficitari.

In un procedimento molto noto, posi la questione dell'applicazione dell'art. 45 c.p.p., essendo la sezione disciplinare espressione di un Consiglio in qualche modo legato alla vicenda *sub iudice*. Non esistendo un secondo CSM, immaginai uno spostamento, non nello spazio, ma "cronologico": chiesi, cioè, di rinviare alla consiliatura successiva la decisione disciplinare, congelando la decadenza dell'azione. Non mi sembrò azzardato sostenere che quel giudice non era sufficientemente sereno: sulla vicenda al centro del giudizio disciplinare, mediaticamente esplosa, tutti i componenti del CSM si erano già espressi nel plenum! Al-

trettanto vero quanto affermi per la ricsuzione. A decidere sull'eventuale ricsuzione di un componente della disciplina è la sezione stessa e non il Consiglio nella sua completezza.

Nella stessa vicenda che hai evocato, la tua lista testimoniale venne drasticamente amputata, dando l'impressione all'esterno di uno scarso interesse per il contraddittorio e per la tutela del diritto di difesa. Si trattò di caso isolato o è la conferma di un livello di garanzie davvero risibile?

Hai messo il dito nella piaga: il procedimento disciplinare, benché si applichino in quanto compatibili le norme del processo penale, non conosce distinzione fra fascicolo del P.M. e quello del dibattimento. Quindi tutta l'attività che il Procuratore Generale svolge transita automaticamente con valore di prova nel giudizio disciplinare. Quando quegli esiti sono sfavorevoli, la sezione assicura comunque la possibilità di controesame le persone interrogate in solitudine dal P.G. Talvolta, però, bisognerebbe ricostruire la vicenda tenendo conto del contesto in cui i nudi fatti si collocano. Se io debbo rispondere di un comportamento scorretto nei confronti di un collega (ad es., averci avuto un alterco), può essere utile ricostruire l'intera dinamica delle relazioni. Ecco, in casi simili, la sezione disciplinare tende a circoscrivere eccessivamente l'oggetto della prova, limitandola ai fatti del capo di incolpazione: un grave *vulnus* al principio per cui il procedimento disciplinare dovrebbe essere ispirato alla massima espansione delle garanzie difensive.

*Avvocato penalista



Stefano Guizzi

Nicolò Zanon*

Il cortocircuito del giudizio degli eletti sugli elettori

Quanto è "perdonista" la sezione disciplinare del CSM? Quanto è influenzata la serenità delle sue valutazioni dalle rispettive appartenenze associative o, più francamente, "correntizie"? Più in generale: quanto è opportuno che gli elettori (cioè, tutti i magistrati) siano disciplinarmente giudicati da un organo in cui quelli da loro eletti (cioè, i componenti togati del CSM) sono in maggioranza? E comunque, la giustizia disciplinare dei magistrati deve continuare ad essere, nella sostanza, una giustizia "dei pari"? Sono, queste, alcune delle domande cui si dovrebbe preliminarmente rispondere per valutare ogni proposta di modifica dell'assetto vigente sul tema.

Ulteriori premesse sono però necessarie. Ben vero che la giustizia disciplinare, ragionandone in generale, è solitamente una giustizia "dei pari", il cui obiettivo non è solo quello di sanzionare le condotte scorrette dei singoli, ma (soprattutto) quello di garantire il prestigio e l'affidabilità della categoria di riferimento, nei confronti di tutti coloro che vi abbiano a che fare. E ben vero che la responsabilità che vien fatta valere a carico dei singoli, in questi casi, è soprattutto una responsabilità verso l'ordine d'appartenenza. E, però, se questi sono alcuni dei caratteri basilari della giustizia disciplinare relativa agli ordini professionali, bisogna subito dire che, trattando dei magistrati, le cose vanno davvero diversamente. Essi, intanto, sono pubblici impiegati, ma il fondamento del potere disciplinare esercitato nei loro confronti non sta nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti, perché i magistrati sono soggetti soltanto alla legge (art. 101, comma 2, Cost.).

Ma soprattutto: i magistrati non sono responsabili (solo) verso l'ordine giudiziario, cui appartengono, ma assumono una responsabilità

verso l'intero ordinamento statale, e, in ultima analisi, verso i cittadini. Ciò è coerente con l'insieme di poteri loro attribuiti, che coinvolgono direttamente beni e libertà di quegli stessi cittadini. Nella Costituzione vigente, questo profilo è reso manifesto dal fatto che il titolare dell'azione disciplinare verso i magistrati è il Ministro della Giustizia (art. 107, comma 2): ciò evoca proprio la loro responsabilità verso l'intero ordinamento (solo la legge ordinaria, non la Costituzione, affianca al Ministro come titolare dell'azione il Procuratore generale presso la Cassazione). Ancora: le fattispecie di illecito disciplinare non sono decise dall'ordine d'appartenenza, attraverso circolari o atti para-normativi del CSM. Sono stabilite dalla legge, proprio perché la garanzia del corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie è un interesse non del solo ordine giudiziario, ma è un presidio dei diritti di tutti noi. Per questo è di importanza decisiva che la predeterminazione delle fattispecie tipiche di illecito disciplinare avvenga per legge, da parte della rappresentanza politica democraticamente legittimata.

Il quadro complessivo che ne deriva, si badi, non comporta affatto che sia inevitabile affidare al CSM la funzione disciplinare. E non sarebbe, anzi, affatto estraneo allo stesso sistema vigente un qualche ruolo di un organo del tutto terzo rispetto all'ordine giudiziario. Se le cose stanno così, le domande poste all'inizio possono cominciare a trovare risposta. Non è detto che ogni giustizia tendenzialmente "domestica" sia necessariamente "perdonista", ma sta di fatto che quella disciplinare dei magistrati esibisce

di sicuro un forte *penchant* "perdonista", e la serietà di qualche togato o i tentativi dei consiglieri laici (in minoranza nella sezione) possono solo episodicamente mitigarlo. Ma è soprattutto l'attribuzione delle funzioni disciplinari al CSM ad esserne responsabile: nell'attuale sistema, la giustizia disciplinare non è solo giustizia "dei pari", ma è proprio inserita in pieno, si diceva, nel circuito elettori-eletti che caratterizza il governo autonomo dell'ordine giudiziario. Questo non fa del bene ad imparzialità e serenità dei giudizi, lasciando al contrario prosperare, nella maggior parte dei casi, una generica benevolenza, e, nei casi peggiori, le collusioni associative meno commendevoli ("devo proteggere i miei").

Ecco, insomma, le ragioni per le quali ha senso una revisione costituzionale che sottragga la giustizia disciplinare al CSM e la porti all'esterno di quello, affidandola a un'alta Corte. Se ne discute da anni, e in alcune ipotesi questo nuovo organo avrebbe dovuto occuparsi della giustizia disciplinare di tutte le magistrature, anche di quelle speciali (che, quanto a giustizia "domestica" e "perdonista", non sono messe meglio di quella ordinaria).

Limitandosi a coinvolgere la magistratura ordinaria, il progetto di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento varca dunque il Rubicone e toglie al CSM la funzione. Anche questo aspetto - oltre alla duplicazione del CSM quale simbolica raffigurazione costituzionale della separazione delle carriere - scatena reazioni stizzite. In fatto, però, se l'istituzione di un'alta Corte disciplinare separata dal CSM,

come concepita nel ddl Nordio, è ardita nell'ispirazione (appunto perché toglie al CSM la funzione disciplinare), resta piuttosto prudente nella sostanza, perché lascia in essere nel nuovo organo costituzionale una maggioranza di togati (9, estratti a sorte, da un elenco di magistrati, anche a riposo, con funzioni anche pregresse di legittimità, rispetto ai 6 laici, nominati 3 dal Presidente della Repubblica e 3 estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune). Ci si poteva/potrebbe spingere più in là? In fondo, si è detto, gli stessi principi ispiratori della responsabilità disciplinare dei magistrati, desumibili dalla Costituzione vigente, autorizzerebbero la creazione di un organismo realmente "terzo", composto solo da "laici" di provenienza accademica e/o professionale. Teniamo però conto di alcune obiezioni: non tanto dei timori per l'indipendenza dei magistrati (che uso politico della responsabilità disciplinare ci si potrebbe mai attendere da illustri avvocati o professori?), quanto dei dubbi pratici: chi non ha proprio alcuna esperienza del quotidiano lavoro negli uffici giudiziari, potrebbe davvero valutare consapevolmente, in particolare, gli illeciti disciplinari commessi nell'esercizio delle funzioni? In definitiva, siccome il meglio rischierrebbe di essere nemico del bene, facciamoci andare bene l'Alta Corte disciplinare!

*Professore ordinario di diritto costituzionale

LA CONVERSAZIONE/2

I "fuori ruolo" e le correnti nel Csm

Colloquio con Marcello Maddalena

Alberto de Sanctis*

SEGUE DALLA PRIMA

Anche una sanzione minima, anche quella del semplice ammonimento, che nei *mass media* viene equiparata ad un "semplice buffet". Perché, a solo titolo di esempio, significa dire addio ad ogni speranza di futuri incarichi direttivi e, spesso, anche semidirettivi. E questo perché anche una sanzione minima incide sul prestigio e quindi sulla fiducia e sulla credibilità di cui un magistrato deve godere nell'esercizio della professione affinché i suoi giudizi siano "accettati" dalla comunità.

Tanto premesso, i giudici disciplinari vivono inconsciamente nell'ansia di doversi difendere dalle accuse - che quasi sempre aleggiavano nei *mass media* - di giustizia corporativa, di giurisprudenza domestica etc. ed allora rischiano di essere addirittura più severi. I magistrati infatti sono estremamente sensibili all'opinione pubblica, da cui dipende anche la loro personale credibilità. Come diceva uno dei miei maestri, già Presidente della Corte Costituzionale e componente laico del CSM, Mauro Ferri (avvocato, deputato PSI dal 1964 al 1968, europarlamentare dal 1979 al 1984, ndr), i magistrati sono molto attrezzati nella difesa della loro indipendenza di fronte al potere politico, al potere economico etc. ma sono molto sensibili alle valutazioni dell'opinione pubblica (perché da essa dipende la loro "credibilità") e del Consiglio superiore della magistratura (da cui dipende tutta la loro carriera), con il conseguente pericolo di trasformare il CSM da organo di alta amministrazione della giustizia in vertice di indirizzo giurisprudenziale che spetta, semmai, alla Corte di cassazione. Se poi passiamo alla discipli-



na normativa del procedimento disciplinare e alla interpretazione che ne fornisce la giurisdizione disciplinare, sia della Sezione disciplinare del CSM sia delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, il diritto di difesa del singolo magistrato ne esce, a mio avviso, di molto ridimensionato rispetto a quello dell'imputato nel processo penale. A puro titolo di esempio, per il magistrato non è previsto il deposito degli atti prima della richiesta di rinvio a giudizio. Così come non c'è il diritto, per l'incolpato, di essere sentito prima delle decisioni finali del pubblico ministero al termine della fase delle indagini preliminari.

Sta criticando il sistema disciplinare come i penalisti criticano la deriva inquisitoria del processo penale. A diventare difensori si cambia prospettiva?

Non è questione di deriva inquisitoria o accusatoria o di altre questioni nominalistiche, ma è indubbio che ogni esperienza ha un suo valore formativo. Sotto questo profilo, sono assolutamente contrario alla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri mentre non vedrei male, nella formazione del giudice, anche una possibile esperienza da difensore. Un po' sull'esempio della amministrazione della giustizia americana, dove la carriera comincia dalla difesa, per passare poi alle funzioni di pubblico ministero per finire con la funzione del giudice. Infatti secondo me il vero problema del processo e del giudizio non è rappresentato dal momento della "acquisizione della prova", ma da quello della sua "valutazione" che rappresenta il fulcro e l'essenza ultima del giudizio e processo penale: e aver svolto in precedenza le funzioni di pubblico ministero sarebbe sicuramente



Il Macaron

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE: Gian Burraschetta

L. Z.

molto utile. Se fossi il legislatore, prevederei addirittura uno scambio tra i due ruoli, di giudice e pubblico ministero, perché entrambi, a differenza del difensore delle parti, debbono tendere alla "verità".

Le correnti in magistratura hanno sempre avuto un peso decisivo nell'assegnazione degli incarichi direttivi, a prescindere dai meriti. Nel disciplinare le correnti hanno lo stesso peso?

Posso dire, alla luce della mia esperienza al CSM (dal 1986 al 1990) e poi di difensore davanti alla Sezione disciplinare, che nel procedimento disciplinare le correnti non contavano e non contano (salvo, ovviamente, casi eccezionali), mentre contava, conta e in certa misura continuerà a contare anche in futuro l'appartenenza all'una o all'altra corrente nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. Indipendentemente da qualsiasi sistema elettorale che venga adottato.

Il Ministro è titolare dell'azione disciplinare, anche se non ha i poteri del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Interviene spesso il Ministro nei procedimenti disciplinari in contrapposizione al Procuratore Generale? E quale ruolo hanno i fuori ruolo distaccati al Ministero?

I magistrati distaccati all'Ispettorato hanno un ruolo significativo ai fini delle determinazioni del Ministro nell'esercizio dell'azione disciplinare. Ed infatti le ispezioni negli uffici giudiziari le fanno i magistrati dell'Ispettorato. Ma anche quelli dell'ufficio di gabinetto, che sono i consiglieri del Ministro, hanno un loro peso. Fanno le loro proposte e valutazioni; poi il Ministro decide se esercitare o meno l'azione disciplinare. Per esempio, tutti i procedimenti per il ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari nascono da ispezioni del Ministero e quindi su proposta dei magistrati che ivi operano. Stesso discorso vale per i procedimenti relativi alla mancata scarcerazione per decorrenza dei termini di fase dove, ad un originario assoluto rigore, oggi si accompagna, con maggiore frequenza che non in passato, la causa di giustificazione della "scarsa rilevanza del fatto", ad esempio perché la mancata scarcerazione può dipendere da un ritardo della trasmissione del fascicolo da un grado all'altro, da un'annotazione sbagliata sul fascicolo, da un disguido di cancelleria etc.

Un settore in cui la severità è addirittura estrema e secondo me financo eccessiva è quello relativo alla violazione dell'obbligo di astensione da parte dei pubblici ministeri, i quali - per le disposizioni del codice di procedura - non hanno invece mai l'obbligo ma solo la facoltà di astensione. Spesso il dovere di astensione viene affermato anche in relazione ai rapporti di amicizia con l'avvocato difensore. Il che può determinare grossi problemi, soprattutto nelle sedi di piccole dimensioni.

Di recente il CSM ha archiviato i procedimenti per incompatibilità ambientale di una ventina di magistrati sottoposti ad indagini in procedimenti penali per l'abrogato reato di abuso d'ufficio. Non è stata una scelta un po' affrettata, visto che la questione di legittimità costituzionale è pendente avanti la Corte Costituzionale?

Secondo me, in generale il procedimento disciplinare sarà comunque attivato. Tra l'altro, capita con una certa frequenza che la sezione disciplinare non condivida nel merito il decreto di archiviazione per il reato la cui condotta costitutiva rappresenta anche l'oggetto del procedimento disciplinare. In assenza di sentenza di assoluzione nel giudizio, l'archiviazione non fa stato nel procedimento disciplinare. Questo vale soprattutto per i casi diffamazione, che sono piuttosto frequenti perché molti magistrati vengono segnalati per quello che scrivono su mail, chat e social.

Marcello Maddalena

*Avvocato penalista

LA CONVERSAZIONE/3

TOGHE, RIFORME E MALCOSTUME L'INTERVISTA A STEFANO ZURLO

L'editorialista de *Il Giornale* accusa il "perdonismo" sulla prevenzione generale degli illeciti disciplinari
«Ha inciso molto nel malcostume, alcuni magistrati sfruttano il clima cronico di semi-impunità»

Francesco Iacopino*

SEGUE DALLA PRIMA

Un magistrato un giorno mi disse: "Noi siamo per metà corporazione e per metà contropotere". Diciamo che c'era ancora nel 2008 (oggi meno) una riverenza nei confronti del potere giudiziario. Eppure, per chi, come me, è abituato a raccontare pezzi di società, è naturale documentare all'opinione pubblica ciò che avviene nelle felpate stanze del CSM, là dove si lavano i panni sporchi del potere giudiziario. La magistratura è un nodo, un potere fondamentale, rispetto al quale non vi è ragione perché non lo si faccia. E così ho cercato di capire come la magistratura funziona in concreto. Certo, quando per la prima volta ho chiesto gli atti, ricordo di avere avuto enormi difficoltà e l'riceverli.

Dopo averli letti, però, quello che mi colpiva e, ancora oggi, mi colpisce è che i vizi, le debolezze raccontati nei romanzi di Balzac, la Commedia Umana, le ritrovi nelle storie del CSM, dalla Giudice che vuole a tutti i costi l'anello di Cartier, all'altro che smania per andare nella tribuna dello stadio Olimpico. Storie desolanti non degne di un'alta funzione, qual è quella del magistrato.

"Nove anni dopo, ci risiamo", scrive nella prefazione de "Il libro nero della magistratura". "Altro che Palamara [...] c'è ben altro, ben altre infezioni, nel corpo malato della corporazione togata. Comportamenti e azioni davanti a cui si resta interdetti e si fa fatica a trovare parole adeguate". Qual è la risposta adottata dalla Sezione disciplinare del CSM nei confronti dei magistrati incolpati di gravi illeciti?

Nel rispondere a questa domanda entriamo in una questione di sistema che è molto più grave. La gran parte delle sentenze disciplinari del CSM è emessa a distanza di molti anni e si conclude con sanzioni a dir poco blande. Tante volte, troppe, ci si imbatte in provvedimenti che indignano. Di fronte a vicende gravi e devianti, che mortificano la funzione, la sanzione spesso applicata è quella dell'ammonimento oppure della censura. È chiaro che è una questione di sistema. È un triste epilogo che va così un po' per le correnti; un po' per le conoscenze; un po' perché c'è la corporazione; un po' perché fa comodo; un po' perché c'è questa idea della superiorità morale. Tante cose insieme. Alla fine, però, rimane l'amaro in bocca e lo sconcerto.

Pochi anni, e dà alla luce "Il nuovo libro nero della magistratura". Nonostante gli scandali, sembra che il fenomeno non cenni ad arrestarsi. Quanto incide il "perdonismo" del CSM sulla prevenzione generale degli illeciti disciplinari?

Direi molto. È vero che esiste una fetta di magistrati che si dimette dall'ordine giudiziario prima di farsi processare sul piano disciplinare. Ma si tratta dei casi più gravi e di situazioni limite. Nell'ordinario, il perdonismo ha inciso molto nel malcostume, tant'è che questo sistema va avanti da anni, con magistrati che sfruttano il clima di semi-impunità oramai cronicizzati. Il fatto che sui giornali i nomi spesso non arrivino e sui libri non si possano scrivere; che lo stigma sociale non ci sia; che il processo penale vada per le lunghe; quello disciplinare attenda il penale. Insomma, tanti elementi contribuiscono a creare un'area di tolleranza che nuoce alla capacità di porre un freno alle infezioni raccontate nelle mie inchieste. Debbo

aggiungere, però, per dovere di verità, che a seguito degli scandali denunciati in questi anni si intravede un leggero cambiamento di sensibilità e si leggono finalmente, in alcuni casi, provvedimenti più adeguati.

Lei studia il fenomeno oramai da oltre quindici anni. Non v'è dubbio che le appartenenze correntizie e il fattore elettorale, che caratterizzano il governo autonomo dell'ordine giudiziario, non assicurano alla giustizia "dei pari" la necessaria serenità e imparzialità. Quale potrebbe essere, a suo avviso, una ricetta efficace per restituire credibilità alla giustizia disciplinare della magistratura?

Intanto, il sistema delle correnti, a quanto mi risulta, non ha subito grandi cambiamenti. Dopo Palamara, gira e rigira, al CSM siamo ancora al punto di prima. Venendo alla domanda, darei due risposte parziali, ma importanti. La prima riguarda la valutazione di professionalità. Prendiamo il caso del magistrato trovato in bagno in overdose. Se ne accerta la conclamata dipendenza da cocaina e da alcol. Com'è possibile che sia stato valutato positivamente? Ecco, io dico, da una parte la vigilanza, perché comunque nel corso di una carriera si accendono 100 spie rosse prima che si giunga al disciplinare. Le valutazioni di professionalità, se fossero gestite con serietà, ridurrebbero di molto il lavoro del CSM. Il secondo aspetto riguarda la riforma della separazione delle carriere che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un'Alta Corte, con lo scopo di portare fuori dal CSM la funzione disciplinare. Mi pare una soluzione molto interessante.

Concordo con lei. Ma le sottopongo una riflessione. La riforma sulla separazione delle

carriere promossa dal Ministro Carlo Nordio prevede, è vero, di affidare all'esterno le funzioni disciplinari attualmente in capo al CSM, mediante l'istituzione di un'Alta Corte. Nel testo proposto, però, l'organo collegiale continua ad essere composto a maggioranza da togati. È sufficiente un organo "esterno" per ottenere un Giudice realmente terzo? O una simile previsione si tradurrà in una riforma debole, spuntata, tenuto conto che i "laici" continueranno ad essere minoranza?

Non lo so, francamente. Su questo lascerei aperta la porta. Vero è, però, che nel momento in cui si porta all'esterno una funzione così delicata, si ottiene un primo risultato, vale a dire quello di uscire comunque dalle logiche interne al CSM. Poi certo, bisognerà vedere il funzionamento alla prova dei fatti. Però già portarla all'esterno, secondo me, spezza quel clima di connivenza, di opacità che c'è comunque dentro un'istituzione. Non sto giudicando l'istituzione in negativo, sarebbe un atto di arroganza che non mi appartiene: sto dicendo che fatalmente si crea un clima tra l'amicale, il perdonista, il corporativo che genera le distorsioni delle quali mi sono occupato nelle mie inchieste. Ecco, se si porta all'esterno questa funzione così delicata, un po' le cose cambiano. Magari non sarà la soluzione ideale, perché la soluzione ideale non esiste, dipende sempre dalle persone. Però io credo che comunque sia un inizio di soluzione. Meglio poco che nulla. Perché il vero rischio in Italia è che per voler cambiare tutto, alla fine si finisca per non cambiare niente. E questo serve solo ad aumentare le incrostazioni di potere che nuocciano al buon funzionamento del sistema.

*Avvocato penalista



Stefano Zurlo

Daniela Cavallini*

Alcuni numeri sul funzionamento della giustizia disciplinare

Rispetto alla fase pre-disciplinare, le oltre 1.800 segnalazioni pervenute nel 2023 si sono concluse per il 95% con l'archiviazione immediata

Nell'ultimo rapporto presentato a gennaio 2024 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha illustrato l'andamento della giustizia disciplinare nel 2023. In attesa del nuovo rapporto che riguarderà l'anno corrente, vengono confermate le tendenze già da tempo affermatesi, con qualche piccola variazione.

Rispetto alla fase pre-disciplinare, le oltre 1.800 segnalazioni pervenute nel 2023 si sono concluse per il 95% con l'archiviazione immediata da parte della Procura generale (di cui viene data comunicazione al Ministro della giustizia) e per il 4,3% con l'avvio dell'azione disciplinare. Il restante 0,7% è stato definito in altro modo. La gran parte dei procedimenti archiviati è costituita da definizioni *de plano* mediante atti di segreteria (modalità introdotta con l'ordine di servizio 34/2020) per mancanza evidente di una notizia circostanziata di illecito disciplinare o per estraneità dell'esposto alla materia disciplinare. Si tratta per lo più, come specificato sul sito web della Procura generale, di segnalazioni provenienti da privati.

Da quando opera la nuova modalità degli atti di segreteria, la percentuale di archiviazioni sembra essersi assestata intorno al 95%, in aumento rispetto agli anni precedenti. È migliorata però la trasparenza della fase pre-disciplinare, ponendo rimedio a un'evidente lacuna informativa, visto



che i decreti di archiviazione più rilevanti sono raccolti in un massimario consultabile sul sito web della Procura generale. Tale lavoro di archiviazione, peraltro, potrebbe essere alleggerito significativamente se (come accade in altri Paesi) vi fosse una procedura formale per la presentazione degli esposti disciplinari che indicasse con chiarezza i requisiti e le modalità da rispettare, riducendo il rischio di segnalazioni palesemente infondate. L'ordine di servizio sopracitato ha dettato alcune direttive per facilitare la gestione degli espo-

sti disciplinari da parte dei magistrati della Procura generale; similmente, la legge dovrebbe occuparsi di coloro che desiderano presentare un esposto disciplinare dando istruzioni chiare e precise su come procedere. Ciò migliorerebbe l'accesso e anche la funzionalità della giustizia disciplinare. Per quanto riguarda la conclusione del giudizio disciplinare, nel 2023 il numero delle decisioni è diminuito (68 contro le 158 del 2022) ma è aumentato il numero dei magistrati incolpati (da 81 a 98), posto che una decisione può riguardare anche più incolpati. Le condanne sono state 15, per lo più censure (8), ma vi sono state anche due rimozioni.

In attesa di conoscere i dati del 2024, alcune osservazioni generali possono essere svolte. È stato più volte affermato che la scarsa efficacia delle valutazioni di professionalità dei magistrati ha portato ad attribuire un'eccessiva preponderanza alle sanzioni disciplinari. Tale eccessivo utilizzo, tuttavia, non sembra emergere in modo così evidente se si considerano i dati appena analizzati sulle archiviazioni *de plano* e

il numero limitato di condanne. Un'analisi più ampia e approfondita sarebbe però necessaria.

Sull'efficacia dell'intero sistema potrà inoltre incidere il nuovo istituto della riabilitazione, così come introdotto dall'ultima riforma dell'ordinamento giudiziario (l. 71/2024). La riabilitazione porterà a "cancellare" le condanne disciplinari più lievi (ammonimento e censura) decorso un certo lasso di tempo (rispettivamente 3 e 5 anni) e a condizione che il magistrato ottenga una valutazione di professionalità positiva. Visto, però, che le valutazioni di professionalità tendono ad essere nella quasi totalità dei casi positive, la riabilitazione finirà per avere un'applicazione massiva e generalizzata, causando un'ulteriore perdita di effettività del controllo disciplinare. Il rischio è dunque quello di avere due sistemi scarsamente efficaci: quello delle valutazioni di professionalità e quello disciplinare.

*Professoressa associata di Ordinamento giudiziario presso l'Università di Bologna