

## **La giustizia disciplinare del Csm: una cosa seria**

*1. Titolarità dell'azione disciplinare, sezione disciplinare, procedura e sanzioni previste. 2. I luoghi comuni sul preteso lassismo e corporativismo della sezione disciplinare. I dati e la loro lettura. 3. I reali limiti e difetti del sistema disciplinare dei magistrati. 4. I rimedi possibili.*

1. La nostra Costituzione attribuisce la competenza al CSM (art. 105) per i procedimenti disciplinari a carico di magistrati. In questa materia la sezione disciplinare del CSM è solo giudice, mentre sono il Ministro della Giustizia e il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione a promuovere l'azione disciplinare. L'azione disciplinare è discrezionale e i parametri sulla cui base viene promossa sono quanto mai generici dando un'ampia (eccessiva) discrezionalità ai due titolari dell'azione disciplinare. L'art 18 del R. D. Lgs. 31.5.1946 n.511 che tuttora regola la materia prevede che "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 sanzione disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti." E' facile vedere come la genericità delle previsioni consenta un uso discriminatorio o persecutorio dello strumento disciplinare ( e ci sono stati momenti in passato in cui ciò è largamente avvenuto). Inoltre la sua titolarità in capo al Ministro denota la possibilità di un suo utilizzo da parte dell'esecutivo a carico di magistrati scomodi. Ciò evidenzia l'assoluta necessità di un organo disciplinare giudicante che dia le più ampie garanzie di indipendenza e di serietà. Anche questa è una tutela necessaria per il cittadino in quanto solo se non vi è il timore di potere essere strumentalmente attaccato sotto il profilo disciplinare il magistrato può essere davvero indipendente e le sue decisioni possono essere ispirate unicamente dalla legge, dalla sua interpretazione e dalla sua coscienza e non dal dover compiacere o dal doversi difendere da qualcuno. La sezione disciplinare viene eletta al proprio interno dall'assemblea plenaria del C.S.M. all'inizio del suo mandato, ed è composta come effettivi da due laici ( eletti dal Parlamento), e quattro magistrati ( uno eletto presso la Corte di Cassazione, due giudicanti ed un requirente di merito). La legge prevedeva l'elezione come supplenti ( che sostituiscono i primi se impediti, sulla base di turni predeterminati in modo oggettivi) di un laico e tre magistrati, ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 262 del 2003 ha dichiarato che la norma è illegittima perché non consente l'integrale sostituzione del collegio giudicante nel caso di cassazione con rinvio. Il Csm sta modificando il suo regolamento interno per poter procedere all'elezione di altri due supplenti. Le decisioni vengono adottate a maggioranza, In caso di parità prevale la decisione più favorevole all'incolpato. L'azione disciplinare, una volta promossa, viene coltivata dalla Procura Generale della Corte di Cassazione che svolge un'istruttoria, sente l'incolpato e all'esito chiede la fissazione del giudizio disciplinare o il non farsi luogo al dibattimento. La sezione disciplinare del Consiglio fissa l'udienza di discussione nel primo caso e accoglie la richiesta di proscioglimento o la respinge fissando l'udienza di discussione nel secondo caso. L'udienza si svolge, come tutta la procedura, secondo le norme del vecchio rito penale, ovvero inquisitorio garantito, con l'interrogatorio dell'incolpato, l'escussione delle prove chieste dal Sostituto Procuratore Generale e dal difensore dell'incolpato ( che può essere un altro magistrato o un avvocato), la requisitoria del P.G. e l'arringa del difensore con le loro richieste. La sezione disciplinare pronuncia il dispositivo con il successivo deposito della motivazione e la decisione può essere impugnata entro sessanta giorni avanti alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione . Le sanzioni previste sono l'ammonizione, la censura, la perdita di anzianità ( fino a due anni), la rimozione o destituzione. Alle sanzioni più gravi, a partire dalla censura può essere unita la sanzione accessoria del trasferimento di ufficio.

2. L'idea che il sistema disciplinare della magistratura sia del tutto inefficace e che la sezione disciplinare sia corporativa e lassista sono uno dei tanti luoghi comuni falsi diffusi in materia di

giustizia che devono una loro attendibilità alla continua reiterazione del concetto piuttosto che alla sua veridicità. I dati parlano:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTALE
Procedimenti pendenti al 1 gennaio	69	66	54	55	55	88	82	86	68	77	109	111	92	1012
Procedimenti sopravvenuti	35	55	48	46	72	53	62	66	60	66	86	69	92	810
FASE ISTRUTTORIA														
Non farsi luogo a dibattimento	19	22	21	19	19	30	38	42	28	30	48	52	31	399
Rinvio a dibattimento	10	10	13	9	12	5	10	5	10	18	11	10	2	125
FASE DI UDIENZA														
Absoluzione	26	20	19	20	15	24	18	47	30	40	47	58	48	412
Decadenza dell'azione	3	3	4	2	1	2	2	1	3	1	1	2	2	27
Condanne complessive	16	43	27	30	23	35	39	37	27	11	26	24	27	365
Ammonimento	10	19	12	16	10	20	13	20	15	9	15	20	18	197
Censura	1	18	5	7	8	8	17	13	6	1	7	3	5	99
Censura e trasferimento			1	3	2	3	5	2	1	1		1		19
Perdita anzianità	4	6	4	1		3	4	2	4		3		2	33
Perdita anzianità e trasferimento			4	1	1									6
Rimozione/ destituzione	1		1	2	2	1			1		1		2	11
Altre definizioni	17	10	10	8	15	14	33	36	35	16	13	17	2	226
Cessata appartenenza alla magistratura	15	9	9	8	14	14	32	31	28	16	12	12	2	202
Morte dell'incolpato	2	1	1		1		1	5	7		1	5		24
RICORSI PER CASSAZIONE	13	19	27	24	22	34	33	37	33	13	21	23	11	297
Accolti	11	9	6	6	2	2	6	6	7	10	3	5	2	75
Rigettati		10	17	31	18	13	17	32	21	17	11	16	14	217
Cassati senza		2		1				2	1					6

rinvio														
Inammissibili				6	2	5	3	3	3	4				26

### Alcune considerazioni si impongono dalla lettura dei dati:

- l'elevatissimo numero di azioni disciplinari: se si tiene conto che i magistrati ordinari in servizio hanno oscillato nel periodo preso in esame tra i 7500 ed i 9000 ne deriva che quasi il 10 % dei magistrati sono stati oggetto di un'azione disciplinare e che quasi il 5 % ha subito una condanna o ha abbandonato l'ordine giudiziario mentre era sottoposto ad un'azione disciplinare;
- il rigore del controllo espletato dalla sezione disciplinare del Consiglio. A fronte di 524 richieste di proscioglimento in ben 125 casi ( il 23,8 %) la sezione disciplinare non ha accolto la richiesta e ha disposto di farsi luogo al dibattimento per meglio approfondire la vicenda;
- l'assenza di qualsiasi giurisdizione domestica: a fronte di 412 assoluzioni (in massima parte su richiesta dello stesso p.g. d'udienza, il che spiega il bassissimo numero di impugnazioni del Ministro e del p.m.) e 27 dichiarazioni di decadenza dell'azione disciplinare ( perché promossa oltre l'anno di conoscenza dei fatti) vi sono 365 condanne e 202 casi in cui il magistrato ha preferito abbandonare l'ordine giudiziario prima di subire il giudizio disciplinare;
- il riepilogo delle percentuali di quella che viene accusata di essere una giustizia domestica è eclatante:
  - assoluzioni 412 - 40 %
  - decadenza dall'azione 27 - 2,6 %
  - condanne 365 - 35,4 %
  - cessata appartenenza O.G. 202 - 19,6 %
  - morte dell'incolpato 24 - 2,3 %
- identico rigore è dimostrato dalle sezioni unite della Corte di Cassazione: solo un quarto dei ricorsi ( esattamente il 27,2 %) vengono accolti o cassati senza rinvio.

3. Tutto bene quindi nel sistema disciplinare ? Sicuramente no. Innanzitutto l'assenza di una tipizzazione degli illeciti disciplinari priva di parametri chiari non solo i magistrati, ma gli stessi titolari dell'azione disciplinare. Spesso le azioni interprese sembrano ispirate più dalla casualità, che dalla discrezionalità e se sono rari i casi di magistrati incolpati per gravi addebiti che sono stati prosciolti, assai più frequenti sono stati i casi di inerzia dei titolari dell'azione disciplinare (basti pensare che nessuna iniziativa disciplinare è stata adottata per i casi di corruzione di giudici ipotizzati nel processo IMI - SIR). L'eccessiva discrezionalità dà corpo al timore di utilizzazioni strumentali dell'iniziativa disciplinare, come tali estremamente pericolose. Inoltre il sistema previsto dall'ordinamento che prevede una fitta rete di vigilanza affidata ai dirigenti degli uffici e in particolare ai Presidenti di Corte di Appello e ai Procuratori Generali che dovrebbero segnalare mancanze e violazioni al C.S.M. e ai titolari dell'azione disciplinare spesso non ha funzionato, impedendo in tal modo la stessa conoscenza e valutazione del caso. Ciò ha portato ad esercitare l'azione disciplinare con ottiche a volte repressive ed a volte formalistico - burocratiche, del tutto lontane dallo scopo di garantire la correttezza del magistrato nel servizio. Ne sono così derivate le numerose azioni disciplinari negli anni 90 per dichiarazioni alla stampa ( in contrasto con il c.d. obbligo di riserbo) e le decine e decine di azioni disciplinari per ritardo nel deposito nelle sentenze ( ignorando la concreta e reale produttività del magistrato). Iniziative disciplinari in larga parte chiusesi con altrettante assoluzioni.

4. Il problema non è quindi quello di portare all'esterno dal Consiglio la sezione disciplinare in Corti di Giustizia (come pensava la Commissione Bicamerale) o di sostituirla con altri organi senza la partecipazione o con una partecipazione minoritaria di magistrati ordinari, perché, a parte il *vulnus* alla garanzia di autonomia e indipendenza, che è un connotato essenziale dello Stato di diritto, essenziale per verificare la stessa esistenza di colpa è conoscere e l'essere addentro i concreti meccanismi delle varie attività che un magistrato svolge. Inoltre è essenziale

che l'organo disciplinare sia un organo di garanzia che impedisca qualsiasi intervento persecutorio o strumentale da parte dell'esecutivo. I rimedi possibili sono altri e sono in fin dei conti semplici: - tipizzare gli illeciti disciplinari, prevedendo i comportamenti sanzionabili e gli obblighi cui il magistrato è tenuto; - responsabilizzare i dirigenti degli uffici quali titolari del potere di vigilanza e creando l'obbligo di segnalare tutte le violazioni astrattamente passibili di sanzione disciplinare.

Settembre 2003

A cura di Magistratura democratica