**LA RESPONSABILITA’ DISCIPLINARE.**

**QUALE GIUDICE, QUALE GIUSTIZIA**

Roma 16 maggio 2013

**INTERVENTO AL CONVEGNO DELL’ANM**

Sono addetto da circa un anno al *pool* della Procura generale della Corte di cassazione che si occupa delle indagini disciplinari. Sette sostituti sono addetti alle sommarie indagini preliminari e dieci all’istruttoria disciplinare ed all’eventuale giudizio dinanzi alla Sezione disciplinare del CSM.

Vorrei anzitutto parlare del **filtro della Procura generale alle numerosissime notizie di illecito** che pervengono annualmente a seguito di rapporti del CSM, dei Consigli giudiziari, dei dirigenti degli uffici, di esposti di privati, o, direttamente, dai Procuratori della Repubblica che hanno proceduto ad iscrizioni di magistrati nel registro degli indagati.

Nel corso del **2012** sono pervenute **1316 notizie di illecito**, con un calo rispetto all’anno precedente, dovuto essenzialmente ad un più efficiente coordinamento con il CSM, che ha ridotto la duplicazione delle medesime notizie.

Si tratta ancora di un **numero elevatissimo**, soprattutto dovuto ad esposti dei privati – o, peggio, denunce penali - i quali, anche a seguito delle continue delegittimazioni e denigrazioni della magistratura da parte di noti esponenti politici, costituiscono il **sintomo di una sempre più diffusa sfiducia nella magistratura**.

Il numero delle notizie richiede un **forte impegno da parte dei magistrati che si occupano**, come il sottoscritto, **della fase c.d. predisciplinare** – che è fase amministrativa e non giurisdizionale – al fine di stabilire se sussistano o meno le condizioni per esercitare l’azione disciplinare.

**Il filtro operato in questa sede si è rivelato efficacissimo**. Nel corso dell’anno le richieste di archiviazione - che come noto non vengono comunicate se non al Ministro della giustizia – hanno riguardato ben il **91,5%** delle notizie di illecito. Solo per il restante 8,5% è stata quindi esercitata l’azione disciplinare.

**Negli anni precedenti, il filtro predisciplinare è stato ugualmente efficace**. Nel 2011 le archiviazioni hanno riguardato il 93% delle notizie di illecito. Nel 2010 il 92,5% delle notizie stesse e nel 2009 ben il 94% di esse.

Si assiste a **decreti di archiviazione** che sono, sovente, provvedimenti assai **articolati**, in fatto e in diritto. Non vorrei esagerare, ma a volte sono articolati come e quanto una sentenza della sezione disciplinare, e ciò è fatto non solo al fine di evitare ingolfamenti processuali e procedimenti lunghi e direi inutili, nella prospettiva assolutoria, ma anche allo scopo di evitare, quando è possibile, al magistrato oggetto di esposti o denunce, anche l’onta della semplice pendenza del procedimento disciplinare che, come noto, è già di per sé stesso pregiudizievole per la carriera magistratuale, se non altro per i ritardi nella valutazione di professionalità, per eventuali conferimenti di uffici direttivi o semidirettivi, per le limitazioni in tema di incarichi extragiudiziari, ecc.

Nelle archiviazioni si ricorre anche a motivazioni finalizzate ad evidenziare l’irrilevanza del fatto ex art. **3 bis**, pur in presenza di fattispecie disciplinare integrata per gli aspetti oggettivi e soggettivi. Ed a volte esse vengono **trasmessi al CSM** affinché l’organo se ne occupi ai diversi fini delle valutazioni di professionalità. Mi risulta che le iniziative ministeriali a seguito di archiviazioni così articolate siano sempre più rare.

Rispetto alla **fase delle indagini successive all’esercizio dell’azione disciplinare**, che richiedono un’attività non meno complessa, il numero dei procedimenti sopravvenuti è stato pari a 151, di cui il 79% su iniziativa del PG ed il 21% su iniziativa del Ministro.

Anche qui, si è rivelata **efficace l’opera di filtro**, spesso agevolata in questa fase dalle memorie difensive. Invero, sempre nel 2012, a fronte di 112 procedimenti definiti, vi sono state **66 richieste di rinvio a giudizio**, **40 richieste di non luogo a procedere** e **6 provvedimenti di riunione** ad altro procedimento (soprattutto in materia di ritardi).

**Non mi paiono pertanto meritevoli di accoglimento le critiche svolte in relazione all’attività della Procura generale**, che non è organo persecutore dei magistrati, bensì organo che vaglia attentamente il merito delle accuse ad essi svolte e conclude, come si è detto, nella maggior parte dei casi con archiviazioni motivate. Piuttosto, l’opera di filtro si presenta particolarmente pregnante in relazione alla **violazione dei doveri di diligenza**: sui ritardi, ad esempio, si è recentemente varato un protocollo che interpreta le modalità di calcolo del triplo del termine di adempimento *in bonam partem*, scomputando cioè il periodo relativo al termine di legge previsto per il deposito dei provvedimenti, e ciò dovrebbe riverberarsi in un minor numero di procedimenti per ritardi da rinviare al vaglio del giudizio dibattimentale.

Per contro, si è più intransigenti in relazione alla **violazione dei doveri di correttezza** che spesso denotano cadute di rigore morale o scarsa considerazione nei confronti delle parti, dei difensori, dei collaboratori e degli stessi colleghi. Si tratta il più delle volte di scorrettezze molto gravi, commesse nell’esercizio delle funzioni (da intendersi in senso lato come comunque connesse allo *status* di magistrato, anche nella posizione di fuori ruolo, come nei casi di interferenze giudiziarie commesse dall’alto di prestigiosi incarichi ministeriali). Si tratta, a volte, di vera e propria commercializzazione delle funzioni magistratuali, si sono trattati casi di ristrutturazioni gratuite di appartamenti operate da CTU ai quali il magistrato affidava incarichi, procedure concorsuali fittizie, con assegnazioni ingiustificate di congrue somme ai curatori fallimentari; altre volte, si è trattato di casi di assunzione di sostanze stupefacenti all’interno del Palazzo di Giustizia, altre volte di stalking in ufficio, e così via. Questi sono i casi da trattare con il massimo rigore, senza indulgenze di sorta, perché ne vale il prestigio e la credibilità della funzione giurisdizionale e dell’intera magistratura.

Come noto, poi, sono in aumento le **violazioni del dovere di riserbo** che, però, riguardano principalmente gli illeciti connessi alle funzioni piuttosto che gli illeciti extrafunzionali, ove come noto dette violazioni rilevano soltanto quando esse si riverberino nella commissione di reati e, principalmente, in diffamazioni. Ma non è questa la sede per svolgere critiche specifiche a provvedimenti specifici, perché non dobbiamo commettere l’errore che più volte abbiamo addebitato ai politici, e cioè quello di spostare il dibattito dalla sede propria, che è all’interno del processo ad una sede impropria fuori del processo.

A fronte di ciò, si sono più volte rilevate **statistiche rigorose in punto di condanna in sede disciplinare**, per cui non colgono nel segno le critiche ad una giustizia che ormai non merita più di essere definita domestica o corporativa.

Ciò non significa che il sistema non possa e non debba essere migliorato.

Dei **progetti di riforma costituzionale** avrebbe dovuto parlare il collega Fimiani, impossibilitato a presenziare per gravi ragioni personali. Accenno solo al fatto che è in stato di avanzato grado la proposta di costituzione di un’Alta Corte di Giustizia, comune a tutte le magistrature, che sottrarrebbe al circuito del governo autonomo della magistratura il procedimento disciplinare, con sottrazione tra l’altro della titolarità dell’azione disciplinare al Procuratore generale della Corte di cassazione.

Personalmente, ritengo opportuno proporre, anche a nome dell’ufficio che rappresento, riforme alternative volte al miglioramento della Giustizia disciplinare nell’ambito dell’autogoverno della magistratura. Una soluzione ragionevole sarebbe quella di **destinare alla Sezione disciplinare,** eventualmente riducendo il numero dei componenti del collegio, **soltanto i componenti del Consiglio che non facciano parte anche delle commissioni referenti nelle quali lo stesso si articola**. Se ciò fosse ritenuto pregiudizievole per l’efficienza dell’attività amministrativa del CSM, **potrebbe esserne aumentato il numero dei componenti, onde consentire una separazione**, di fatto e permanente, **tra funzioni giurisdizionali e amministrative** all’interno dell’organo del governo autonomo.

Una riforma di tal fatta non richiederebbe l’intervento del legislatore costituzionale. Sarebbe sufficiente una legge ordinaria di modifica della legge sul funzionamento del CSM, al quale non verrebbe sottratta alcuna prerogativa costituzionale.

Ma è sul terreno della **c.d. tipizzazione imperfetta** che si potrebbe efficacemente operare in sede di riforma per migliorare la risposta della giustizia disciplinare, sia per il profilo delle garanzie per i magistrati incolpati, sia per i profili di tutela della collettività.

Sul piano dei **ritardi**, ad esempio, è auspicabile che il legislatore chiarisca se la mancata giustificazione del ritardo sia elemento intrinseco o estrinseco alla fattispecie, onde superare un contrasto tra Sezione disciplinare del CSM e Sezioni unite della Corte di cassazione, non più tollerabile in un sistema di garanzie che deve tendere alla certezza del diritto ed al pari trattamento dei magistrati incolpati. La soluzione adottata dalla Sezione disciplinare, pur prestandosi al fianco delle puntuali critiche espresse in sede di legittimità, sembra essere più garantista e più conforme allo spirito del giusto processo ex art. 111 Cost. Sembra in ogni caso auspicabile intervenire nel senso di abrogare la lett. g) dell’art. 12, primo comma, del d.lgs. 109 del 2006, che stabilisce che per tale illecito si applica una sanzione non inferiore alla censura. Invero, questa norma vieta quel che in taluni casi potrebbe considerarsi opportuno, e cioè l’irrogazione della sanzione minima dell’ammonimento, in considerazione - ad esempio - del completo esaurimento dell’arretrato, della stima che ancora il magistrato può vantare nel suo ambiente giudiziario, del corretto comportamento processuale e della funzione anche rieducativa propria del processo disciplinare.

Per altro verso, in relazione alla norme che prevede quale illecito disciplinare la *“****ingiustificata interferenza nell’attività giudiziaria di altro magistrato****”*, sembra opportuno aggiungere un secondo comma, che preveda l’illecito consistente nella *“ingiustificata interferenza nell’attività del Consiglio superiore della magistratura e degli altri organi preposti al sistema del governo autonomo della magistratura”*. Comportamento emendabile, per i forti riflessi negativi che determina in relazione al prestigio dell’autogoverno e della magistratura tutta.

Ma vi sono tante altre ipotesi di riforma del sistema della tipizzazione che io e il collega Fimiani siamo pronti a mettere a disposizione ed al vaglio dell’ANM e delle Commissioni parlamentari interessate.

Mario Fresa

sostituto Procuratore generale della Corte di cassazione