

ASSOCIAZIONE “VITTORIO BACHELET”



L'ALTA CORTE DISCIPLINARE

Pro e contro di una proposta che fa discutere

a cura di RENATO BALDUZZI e GIANLUCA GRASSO

postfazione di GIOVANNI BACHELET



ASSOCIAZIONE “VITTORIO BACHELET”

L’ALTA CORTE DISCIPLINARE

Pro e contro di una proposta che fa discutere

a cura di RENATO BALDUZZI e GIANLUCA GRASSO
postfazione di GIOVANNI BACHELET



Milano 2025

Il volume raccoglie le relazioni e gli interventi al Seminario di studio, promosso dall'Associazione Vittorio Bachelet, svoltosi presso il Consiglio superiore della magistratura il 12 febbraio 2025, nel 45.o anniversario dell'uccisione del prof. Bachelet, e avente per titolo: *“L’Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere”*.

L'Associazione Vittorio Bachelet è stata costituita nel febbraio 1981, a un anno dalla barbara uccisione del prof. Vittorio Bachelet, vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.

Essa ha sede, sin dall'inizio, presso il Consiglio superiore.

Al fine di “ricordare l'esempio di Vittorio Bachelet e di perpetuarne l'insegnamento”, l'Associazione “ha per oggetto studi e indagini su problemi costituzionali e istituzionali dell'ordinamento giudiziario” (art. 2 Statuto).

© 2025 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori

NUOVA EDIZIONE

ISBN: 979-12-5535-459-8

Questo volume è stato stampato nel mese di settembre 2025 su materiali e con tecnologie ecocompatibili presso la LITOGRAFIA SOLARI Peschiera Borromeo (MI)

Cover: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt

INDICE

Renato Balduzzi – Gianluca Grasso	
<i>Introduzione</i>	5

INDIRIZZI DI SALUTO

Fabio Pinelli.....	15
Luigi Salvato	21

RELAZIONI INTRODUTTIVE

Nicolò Zanon	
<i>Qualche ragione a sostegno di un’Alta Corte disciplinare</i>	27
Francesca Biondi	
<i>Sulla proposta di istituire l’Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse</i>	35

INTERVENTI

Luciano Violante.....	47
Edmondo Bruti Liberati.....	51
Federico Sorrentino.....	57
Giovanna De Minico	59
Giovanni Maria Flick.....	63
Riccardo Fuzio	65

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Margherita Cassano	
<i>Conclusioni</i>	73
Giovanni Bachelet	
<i>Postfazione</i>	83

INDICE

APPENDICE

Renato Balduzzi – Gianluca Grasso	
<i>Introduction</i>	87
Renato Balduzzi – Gianluca Grasso	
<i>Introduction</i>	95
Giovanni Mammone	
<i>L'associazione Vittorio Bachelet (1981-2021)</i>	103
<i>Hanno collaborato al volume</i>	109

Introduzione

I. – Nel quarantacinquesimo anniversario dell’assassinio del prof. Vittorio Bachelet, vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, l’Associazione che ne porta il nome ha proposto una riflessione su un profilo particolarmente delicato del disegno di legge di revisione costituzionale del titolo IV, attualmente all’esame delle Camere.

Il tema dell’incontro di studi ha riguardato la tematica dell’istituzione dell’Alta Corte disciplinare, ovvero di un giudice speciale rispetto ai giudici speciali già previsti, con deroga all’art. 102, comma secondo, della Costituzione, a cui – nelle intenzioni del d.d.l. costituzionale – si vorrebbe affidare la giurisdizione disciplinare dei magistrati ordinari.

Nel solco della tradizione dell’Associazione “Vittorio Bachelet” e in linea di continuità con gli approfondimenti realizzati a seguito della c.d. riforma Cartabia dell’ordinamento giudiziario di cui alla legge n. 71/2022 e dei successivi decreti legislativi attuativi¹, scopo del seminario è stato quello di promuovere una riflessione plurale che potesse permettere la condivisione di proposte volte a migliorare un testo così delicato e oggetto di valutazioni assai contrastanti.

¹ Si ricordino i seguenti incontri studio: 8 novembre 2022: incontro dal titolo “*Quale modello di magistrato nella legge n. 71/2022?*”; 16 febbraio 2023: incontro dal titolo “*L’organizzazione degli uffici giudiziari tra imperativi di efficienza e qualità della giurisdizione*”. L’elaborazione è confluita nelle Proposte dell’Associazione Bachelet per l’organizzazione degli uffici; 4 aprile 2023: incontro dal titolo “*Rilievo quantitativo e giudizi qualitativi nelle “nuove” valutazioni di professionalità*”. L’elaborazione è confluita nelle Proposte dell’Associazione Bachelet in materia di valutazioni di professionalità; 2 maggio 2023: incontro dal titolo “*La ‘nuova’ responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari*”; 21 maggio 2024: convegno di studio “*Informatica e processo civile e penale. È possibile un’agenda minima condivisa?*”; 13 giugno 2024: incontro-dibattito “*L’accesso in magistratura. Metodi, luoghi, contenuti*”.

II. – Indubbiamente, l’Alta Corte disciplinare si presenta come un *unicum* nel panorama degli ordinamenti di *civil law*, non trovando riscontro – nella formula prescelta – in altri sistemi giuridici rapportabili alle nostre tradizioni.

Il tema presenta un profilo giuridico-culturale di elevato interesse, come emerge anche dall’accurato parere votato a larghissima maggioranza dal Csm²: qual è il rapporto tra le funzioni dell’organo di garanzia dell’autonomia e dell’indipendenza della magistratura, da un lato, e l’esercizio della funzione disciplinare, dall’altra?

La domanda è suscettibile di risposte diverse, anche in relazione alla circostanza che, sulla scorta della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo 9 luglio 2013 *Di Giovanni c. Italia* (ricorso n. 51160/06), la natura di “tribunale” della sezione disciplinare pareva considerata acquisita.

I fautori della riforma richiamano che il testo del d.d.l. costituzionale sottolineerebbe la rilevanza del profilo deontologico e professionale dei magistrati, risolverebbe il problema della terzietà del giudice disciplinare, cioè dell’interferenza tra giudizio disciplinare e altre funzioni concernenti lo status dei magistrati (valutazione di professionalità, incarichi direttivi e semidirettivi, incompatibilità ambientale e funzionale), e sottrarrebbe il giudizio disciplinare alla possibilità di inquinamenti correntizi.

Per contro, è diffusa tra gli studiosi e gli operatori del settore l’opinione secondo cui la parte del disegno di legge relativa all’Alta Corte disciplinare presenti numerose incoerenze sistematiche e difetti di stesura tecnico-normativa, ancor più di altre parti del medesimo testo che, nel suo intento, non si prefigge tanto di conseguire il miglioramento delle condizioni dell’amministrazione della giustizia, quanto piuttosto di realizzare un riequilibrio dei poteri tra politica e magistratura³.

² Parere sul disegno di legge costituzionale recante: “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*” (delibera 8 gennaio 2025), Sul punto, il parere, dopo un’ampia analisi delle varie istanze di riforma del sistema disciplinare, con sottrazione al Csm della giurisdizione disciplinare, rileva che la creazione dell’Alta corte per i magistrati ordinari si risolve nell’istituzione di un giudice speciale, che si collocherebbe fra gli organi di rilievo costituzionale. Successivamente, la delibera procede ad esaminare le problematiche connesse alla composizione dell’organo, alla durata dell’incarico, alle incompatibilità, all’impugnazione delle decisioni di tale organo, alla riserva di legge relativa alla fissazione degli illeciti disciplinari, alle forme del procedimento disciplinare e al funzionamento dell’Alta Corte.

³ Sul punto, si fa rinvio a R. BALDUZZI, *Riflessioni sulla riforma della giustizia e sulla separazione delle carriere* (test della audizione di fronte alla 1^a Commissione del Senato della Repubblica, 27 febbraio 2025), in *Astrid Rassegna*, n. 4/2025.

Tale riequilibrio, beninteso, non costituisce di per sé un fattore di criticità, purché venga realizzato nel rispetto dei principi della *Rule of Law*. o Stato di diritto.

Lo Stato di diritto impone a tutti i pubblici poteri di agire sempre entro i limiti fissati dalla legge, nel rispetto dei valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Si tratta, all'evidenza, di fattori condivisi da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, pur nella diversità delle identità e tradizioni nazionali, e che conducono a definire lo Stato di diritto in base a sei principi: legalità, che implica un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, con un controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; separazione dei poteri e uguaglianza davanti alla legge. Si tratta di principi che si trovano nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e che sono di oggetto pareri e raccomandazioni da parte del Consiglio d'Europa.

Le valutazioni contrarie o perplesse all'istituzione di questa Alta Corte disciplinare evidenziano, *in primis*, che, senza alcuna ragione specifica, si prevede una legislazione "speciale" per i soli magistrati ordinari, in un contesto istituzionale in cui operano più giurisdizioni (ordinaria, amministrativa, contabile, militare e tributaria).

Per i soli magistrati ordinari, infatti, si prevederebbe un sistema disciplinare costituito esclusivamente da un organismo esterno all'ordine giudiziario, in larga parte casualmente composto, escludendosi qualunque forma di impugnazione – compresa la possibilità del ricorso alla Corte di cassazione *ex art 111, comma settimo, Cost.* – se non dinanzi alla medesima Alta Corte. A fronte della separazione tra magistrati requirenti e giudicanti, affidati a due distinti Consigli superiori della magistratura, permarrebbe peraltro un'unica Corte disciplinare: il testo non chiarisce chi sarebbe chiamato ad esercitare l'azione disciplinare che, se affidata al Procuratore generale della Cassazione, come nel sistema attuale, comporterebbe un'attività di indagine affidata alla sola parte requirente anche nei riguardi dei giudicanti. Non vi è chiarezza, inoltre, sul futuro sistema degli illeciti disciplinari, la cui formulazione unitaria finirebbe ancora una volta per stridere con l'assetto che si intende realizzare. Lo stesso rinvio alla legge ordinaria per chiarire gli aspetti più incerti della disciplina, ipotizzato dai fautori della proposta, assume il significato di una riforma che contiene un insieme disarticolato di norme in bianco, per cui anche l'ipotizzata estensione della competenza dell'Alta Corte alle altre giurisdizioni appare altamente problematica, finendo per sotto-

porre tutte le magistrature a un giudice disciplinare composto soltanto da magistrati ordinari.

Viene dunque in rilievo, come già accennato, l'intento di mortificare la magistratura ordinaria e l'attività in campo disciplinare svolta dal Csm: una giurisdizione disciplinare, come emerge dai dati statistici forniti dalla Procura generale in occasione delle inaugurazioni dell'anno giudiziario in Cassazione⁴, che non può certo dirsi "domestica" per numero di procedimenti avviati e per le sanzioni, anche gravi, irrogate; dati che non si rinvergono in altre realtà comparabili, non solo a livello nazionale ma anche europeo.

Infine, la proposta in oggetto si pone in linea con una tendenza già oggetto di valutazioni perplesse negli anni passati, quella del cosiddetto gigantismo disciplinare, nel senso di ricondurre a responsabilità disciplinare fatti e comportamenti che dovrebbero essere oggetto di altri procedimenti⁵.

III. – Su tali premesse, il seminario ha consentito di raccogliere contributi provenienti dai vertici della magistratura, da studiosi autorevoli e da esperti di diritto costituzionale e di ordinamento giudiziario, i cui esiti vengono qui raccolti e presentati per una più ampia condivisione.

In particolare, il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, Fabio Pinelli, nel rinviare al parere del Csm sul disegno di legge costituzionale, ha sottolineato le criticità della proposta (limitata alla sola magistratura ordinaria, unica professione ad avere un giudizio disciplinare totalmente esterno, mettendo in evidenza l'incertezza sulla ricorribilità in Cassazione *ex art. 111* delle decisioni rese dall'Alta Corte), auspicando che il seminario possa costituire una occasione «*proficua nell'ottica della ragione, della forza del diritto e dello spirito di servizio che anima ciascuno di noi*».

Da parte sua, il procuratore generale (oggi emerito) della Corte di cassazione, Luigi Salvato, ribadendo le criticità legate a un tale giudice "speciale", ha messo in evidenza come la giustizia disciplinare attuale dei magistrati ordinari sia tutt'altro che lassista e corporativa. Pur evidenziando l'astratta ammissibilità dal punto di vista costituzionale dell'istituzione di un'Alta Corte disciplinare, i limiti derivano dalle modalità con cui è stata proposta, tra cui, al di là della irragionevole limitazione della giurisdizione alla sola magistratura ordinaria: la titolarità dell'azione disciplinare affidata al Procu-

⁴ Da ultimo, L. SALVATO, *Intervento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024*, https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/Intervento_del_Procuratore_generale_sull'amministrazione_della_giustizia_nell'anno_2024.pdf.

⁵ Sul punto, v. R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, in Scuola superiore della magistratura, quaderno n. 9, *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. CIRIELLO, F. DAL CANTO e G. GRASSO, Roma, 2022, pp. 118 ss.

ratore generale a fronte della separazione delle carriere; il divieto di istituire giudici speciali (art. 102, comma secondo, Cost.); la difficile compatibilità con l'art. 111, comma settimo, Cost. quanto all'impugnazione delle sentenze dell'Alta Corte; la modalità di costituzione mediante sorteggio; la composizione che riunifica giudicanti e requirenti a valle della separazione così tanto sottolineata; la previsione dell'esercizio delle funzioni di legittimità quale requisito per la nomina dei componenti togati dell'Alta Corte.

Nelle relazioni introduttive, sia Nicolò Zanon (ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Milano), sia Francesca Biondi (ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Milano) hanno confermato, con accennazioni diverse, le criticità del testo.

Zanon, in particolare, partendo dal presupposto che il complesso del disegno di legge di revisione sia ispirato a un tentativo di riequilibrio dei rapporti tra poteri (senza saper dire quanto questo disegno sia riuscito), ha principalmente ragionato sull'idea dell'istituzione un'Alta Corte disciplinare esterna al Csm, prescindendo dal contenuto attuale della proposta. In tal senso, secondo la sua prospettazione, la creazione di una Corte disciplinare – terza – non costituirebbe un aspetto di discontinuità rispetto all'assetto costituzionale (e legislativo) vigente. Le criticità, tuttavia, emergono evidenti quando si passa a esaminare il contenuto del d.d.l. (*«quale è l'autorevolezza di un organo disciplinare composto (in parte) per sorteggio? Non dovrebbe proprio il particolare rilievo costituzionale della forma di responsabilità qui in questione esigere una forte legittimazione dei componenti dell'organo? In quale modo potrà temperare, la legge ordinaria, questo aspetto? Ha un senso prevedere una legittimazione (e una conseguente autorevolezza) così diversa fra i vari componenti della Corte, considerando la ben diversa posizione dei laici nominati direttamente dal Presidente della Repubblica rispetto ai loro colleghi sorteggiati? Ancora: quale è la ratio di riservare la presenza nell'Alta Corte ai soli magistrati che esercitano (o abbiano esercitato) le funzioni di legittimità?»*).

Ancora più esplicita Francesca Biondi, secondo cui il *«progetto di revisione costituzionale si pone in discontinuità rispetto al passato e finisce per produrre un allontanamento del sistema disciplinare dei magistrati ordinari non solo rispetto a quelli vigenti negli altri comparti pubblici e privati (ciò che può essere ragionevolmente giustificato alla luce della posizione e della funzione svolta da giudici e pubblici ministeri), ma anche rispetto alle magistrature speciali, che restano invece escluse da questa riforma. Solo per i magistrati ordinari, infatti, è creato un organo ad hoc, “separato” dall'organo di governo autonomo»*. Il suo contributo analizza puntualmente le criticità della proposta, dalla composizione del nuovo organismo (composizione che non garantisce l'indipendenza dei magistrati; diviso in due il Csm, si riunifica l'ordine giudiziario in sede di Alta Corte disciplinare), ai dubbi sul giudice

dell'impugnazione e a quelli ancora più evidenti legati all'attuazione della riforma (tra cui la tipologia degli illeciti e le forme del procedimento disciplinare).

Tra gli interventi successivi, Luciano Violante (presidente emerito della Camera dei deputati) ha sottolineato che la strategia del governo non ha come fine il miglioramento delle condizioni dell'amministrazione della giustizia, ma un riequilibrio dei poteri tra politica e giurisdizione. Se il riequilibrio, di per sé, non costituisce un abuso, nondimeno esso deve ispirarsi al principio della leale collaborazione tra poteri dello Stato, circostanza che non si rinviene nella proposta di d.d.l. costituzionale. Accanto ai plurimi problemi della giustizia che il disegno di legge lascia irrisolti e alle criticità oggettive del testo, si evidenzia, inoltre, che la proposta all'attenzione del Parlamento non ha nulla a che vedere con l'idea da tempo avanzata dallo stesso Violante di costituire un'Alta Corte come giudice d'appello nei confronti di tutti i provvedimenti, disciplinari e amministrativi, emessi dagli organi di garanzia interni a tutte le giurisdizioni.

Edmondo Bruti Liberati (già procuratore della Repubblica di Milano), richiamando le diverse proposte che nel tempo si sono succedute per istituire una Corte disciplinare per tutte le magistrature – senza raggiungere alcun obiettivo, stante le difficoltà oggettive della loro compiuta realizzazione – ha richiamato alcune delle numerose criticità del disegno di legge attuale (previsione per la sola magistratura ordinaria, limitazione del collegio ai magistrati di cassazione, sistema delle impugnazioni, sorteggio dei componenti): una proposta che, a fronte dei dati statistici ricavati dal funzionamento del sistema attuale, non serve a rendere effettiva una giustizia disciplinare che appare particolarmente rigorosa specialmente se rapportata agli altri ordinamenti europei.

Federico Sorrentino (professore emerito di Diritto costituzionale nella Sapienza Università di Roma) ha fatto cenno alle criticità presenti nel testo, a partire dall'esclusione della competenza sulle altre magistrature e dal sistema delle impugnazioni, evidenziando l'irragionevolezza di escludere le decisioni della Corte disciplinare dal controllo di legittimità e dalla nomofilachia della Cassazione.

Giovanna De Minico (professoressa di Diritto costituzionale nell'Università Federico II di Napoli), ha proposto di leggere la riforma con lo sguardo del comune cittadino, mettendo in luce come non vi sia una ragione effettiva per l'istituzione di un giudice speciale, affiancando, dopo la separazione delle carriere, un'Alta Corte ai due organi di governo autonomo. In realtà, la riforma, insieme a quelle sul premierato e sul regionalismo differenziato, sarebbe *«coerente con una finalità di fondo: obbedire a una tensione centripeta che affastella confusamente poteri e compiti nelle mani di uno solo, il cosiddetto*

premier, contro il disegno del Costituente che voleva i poteri divisi tra più organi costituzionali secondo la regola della circolarità del controllo/sindacato. Qui, si separano le carriere per concentrare i poteri».

Giovanni Maria Flick (presidente emerito della Corte costituzionale, già ministro della giustizia) ha rappresentato tutti i suoi dubbi concernenti la proposta di riforma, sottolineando non solo la mancanza della consapevolezza dei valori in gioco, ma anche l'incapacità di costituire un dialogo sincero e costruttivo su di essi. A fronte di *«[del]l'inutilità sostanziale di un dibattito sulla "separazione" delle carriere di fatto da tempo "risolta" ... premono richieste quotidiane e ben più pressanti di giustizia in concreto».*

Riccardo Fuzio (procuratore generale emerito presso la Corte di cassazione) nel suo intervento ha affrontato i tre obiettivi principali della riforma costituzionale (*a) ridare nuovo impulso al funzionamento del Csm e alla credibilità della sua attività mediante la riduzione, rectius eliminazione, del peso e del condizionamento delle correnti interne alla Associazione nazionale magistrati; b) introdurre la separazione delle carriere all'interno dell'unica magistratura – cui allo stato si accede ancora con unico concorso – con una netta cesura tra i giudici ed i pubblici ministeri; c) introdurre una corte disciplinare esterna al Csm, ma unica per giudici e pubblici ministeri»), mettendone in dubbio l'effettività, tenuto conto delle modalità con cui si è pensato di attuarli.*

Margherita Cassano (prima presidente della Corte di cassazione), nel ripercorrere la genesi dell'intervento di modifica dell'assetto costituzionale in tema di magistratura e affrontare alcune questioni aperte derivanti dalla proposta di istituzione di una Alta Corte disciplinare, ha inquadrato il tema all'interno del più generale cambiamento dei rapporti tra legislazione e giurisdizione, e sottolineato come *«il depotenziamento del ruolo del Consiglio superiore, amputato di una funzione essenziale governo autonomo della Magistratura, rischia di incidere sull'intero equilibrio disegnato dal Titolo Quarto della seconda parte della Costituzione».* Non si tratta, pertanto, di una mera novella, ma di una "frattura logico-sistematica", che distingue irragionevolmente la magistratura ordinaria dalle magistrature speciali e, in una prospettiva allargata ad altre realtà, anche in ambiti diversi da quelli più squisitamente giurisdizionali, *«[d]alle varie Autorità regolative e di vigilanza (si pensi alla Banca d'Italia, alla Consob, alle diverse Autorità Garanti), cui sono attribuiti al contempo compiti di amministrazione e potere di irrogazione di sanzioni e che per altri corpi professionali (si pensi ad avvocati, notai, medici, etc.) il controllo deontologico e l'esercizio della potestà disciplinare sono affidati ai rispettivi Ordini e non ad organi esterni».*

Al termine di questa *Introduzione*, e sulla base degli interventi raccolti in questo volumetto, ci sentiamo di formulare l'auspicio che, in modo condiviso, si possano affrontare congiuntamente il tema della valorizzazione

ne professionale dei magistrati e quello della fiducia dei cittadini rispettosi della legge nei confronti della magistratura, intento che non richiede tanto modificazioni del modello costituzionale, ma attenzione costante, da parte di Parlamento e Governo, in dialogo con la magistratura e l'avvocatura, all'organizzazione e al funzionamento del sistema giustizia e dei servizi che lo sostengono.

Indirizzi di saluto

Fabio Pinelli

Sul disegno di legge costituzionale contenente l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, il Consiglio superiore della magistratura ha già espresso a maggioranza il suo parere con la delibera dello scorso 8 gennaio.

La posizione dell'Istituzione si è dunque definitivamente formata ed è già stata pubblicata.

Ciò premesso, mi permetto di aggiungere solo alcune brevi riflessioni nell'unico intento di aprire il dibattito, non certo di fornire soluzioni alle inevitabili criticità che ogni riforma – specie quelle riguardanti l'assetto ordinamentale – porta fisiologicamente con sé.

Iniziamo allora col dire che da molto tempo si parla dell'istituzione di un'Alta Corte con competenze sul giudizio disciplinare dei magistrati, a partire dalle proposte della Commissione D'Alema, nella XIII legislatura, o a quelle avanzate da Luciano Violante, cui altre ne sono poi succedute.

Va rilevato in proposito che soprattutto le prime proposte si differenziavano per aspetti rilevanti da quella che è oggi in discussione.

Si pensi, ad esempio, alla previsione – nella proposta della Commissione D'Alema – di un'azione disciplinare obbligatoria esercitata da un Procuratore generale eletto dal Senato a maggioranza di tre quinti tra i cittadini aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale.

In tale progetto, poi, la competenza disciplinare dell'Alta Corte riguardava sia la magistratura ordinaria che quella amministrativa, estesa nella proposta Violante anche alla magistratura contabile e militare.

Peraltro, nella proposta Violante – se ho ben inteso – l'Alta Corte sarebbe stata giudice dei ricorsi, in primo e secondo grado, non solo in materia disciplinare, ma anche in materia amministrativa, come ad esempio sull'assegnazione di incarichi direttivi. Tuttavia, il procedimento disciplinare sarebbe rimasto in carico agli attuali organismi, Consiglio superiore della magistratura e Consigli di presidenza delle altre magistrature.

Il disegno di legge costituzionale oggi in discussione al Senato della Repubblica, invece, al suo art. 4 si propone di modificare l'art. 105 Cost., af-

fermando la necessità di affidare la giustizia disciplinare per la (sola) magistratura ordinaria ad una Alta Corte disciplinare «composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti (...) nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie, con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità», aggiungendo poi che «[c]ontro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata».

Rispetto ad altre precedenti proposte, quella di cui oggi si sta discutendo si caratterizza più nettamente per una sottrazione della giurisdizione disciplinare al Consiglio superiore della magistratura.

Innegabile che al fondo di una simile scelta vi sia un senso diffuso di inadeguatezza nel riuscire a emanciparsi da certi condizionamenti nell'ambito della giustizia domestica che, invero, riguarda in genere la giustizia disciplinare, non esclusa quella degli ordini professionali, per arrivare a investire tutte le forme di autodichia presenti nel nostro ordinamento.

Insomma, vi sarebbe una patina di opacità nel fatto che il giudizio disciplinare sia svolto da colleghi degli incolpati, che esporrebbe a una non totale impermeabilità da influenze esterne e dunque anche una non effettiva terzietà dello stesso giudice.

Tuttavia, sarebbe riduttivo pensare che le ragioni dell'istituzione di un'Alta Corte, esterna al Consiglio superiore della magistratura, corrispondano solo all'esigenza di dar voce a un sentimento – in qualche modo meta-giuridico – di sfiducia verso forme di giustizia domestica, quale è percepita quella del Consiglio superiore.

Si tratta invero di ragioni più profonde, in via di estrema sintesi, riconducibili alla necessità di contrastare una tendenziale e consolidata chiusura corporativa, ritenuta ormai come definitivamente acclarata. Essa (la chiusura corporativa), infatti, non solo nella magistratura ma anche in qualsiasi altro ordine, è sempre più avvertita dai cittadini come una forma impropria di autoreferenzialità, tale da ingenerare un corrispondente senso di sfiducia dei cittadini stessi, con inevitabili ripercussioni sull'autorevolezza dell'ordine medesimo e sulla reputazione di cui esso gode.

Il disegno riformatore affonda, pertanto, le proprie radici nella avvertita esigenza di cambiamento della struttura dell'organo disciplinare, che può e dovrebbe essere finalizzata a recuperare e rafforzare la fiducia dei cittadini nella magistratura e di ripristinare una maggiore autorevolezza della stessa.

Peraltro, quando si discute del funzionamento di una istituzione e di riforme che riguardano l'architettura costituzionale delle istituzioni, occorre sempre avere presente che il funzionamento delle medesime dipende sempre da due fattori.

Il primo è certamente la struttura dell'organo quale disciplinata normativamente e che deve connotarlo e articolarlo in modo da evitare possibili distorsioni della funzione rispetto al perseguimento delle finalità a cui è preordinato.

Il secondo è rappresentato da come la struttura è interpretata storicamente dai singoli che sono chiamati a farne parte.

Da questo punto di vista, la consiliatura in corso si è profusa nel massimo sforzo per rafforzare la trasparenza e l'efficienza del giudizio disciplinare. Sotto il profilo della trasparenza è stato definito il progetto istitutivo di un programma informatico, che garantirà l'automaticità di assegnazione dei procedimenti e di sostituzione dei componenti; mentre sotto il profilo dell'efficienza, si è incrementato in modo significativo il numero delle udienze – abolendo la tradizionale pausa nella quarta settimana del mese – e si è applicato il massimo rigore nel garantire l'operatività del Collegio nella sua composizione effettiva, salvo le eccezioni legate all'astensione del singolo componente, in scrupoloso rispetto del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, nonché dall'esigenza di assicurare continuità nella trattazione dei procedimenti, volta a garantire il giusto processo all'incolpato.

Si potrebbe dunque dire che le riforme intervengono oggi, in un momento in cui l'interpretazione dell'istituzione è maggiormente orientata verso l'accentuazione di quei caratteri giurisdizionali del giudizio disciplinare, che mirano a rafforzare la fiducia dei cittadini e l'autorevolezza dei magistrati, come esito di un controllo disciplinare scrupoloso, trasparente ed efficiente nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Ma sono le linee strutturali dell'istituzione che hanno determinato la spinta riformatrice ed è quindi su queste che deve concentrarsi la discussione critica.

Ebbene, sulle linee strutturali della riforma – che sono le uniche delibabili in questa sede – tre criticità appaiono più evidenti, soprattutto in confronto alle precedenti proposte di istituzione di un'Alta Corte con competenze disciplinari sui magistrati.

La prima criticità concerne il fatto che essa riguarda la sola magistratura ordinaria.

Ora, la volontà di differenziare la giustizia disciplinare della magistratura ordinaria – rispetto alle altre – trova fondamento nel peculiare “status” dei magistrati ordinari, caratterizzato dalle loro speciali prerogative di indipen-

denza e di autonomia, strumentali all'esercizio della funzione giudiziaria in uno Stato di diritto.

Ciò aveva del resto già portato la Corte costituzionale (ad esempio nella sentenza n. 220 del 1994) ad affermare che la materia disciplinare della magistratura ordinaria rappresenta un *unicum* nel quadro costituzionale.

La Corte afferma, infatti, testualmente che "il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati è strutturalmente e funzionalmente diverso da quello previsto per gli impiegati dello Stato. Nel suo carattere giurisdizionale ed in una serie di peculiarità, l'intera vicenda disciplinare riflette il proprium dell'Ordine giudiziario e le implicazioni che essa comporta nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (sentenza n. 289/1992)". Perché, allora, i magistrati dovrebbero essere giudicati da componenti, quanto meno in parte, sorteggiati, in difformità tra l'altro di quanto previsto dalla generalità degli ordini professionali?

La seconda criticità riguarda il sistema delle impugnazioni, con particolare riguardo al fatto che le sentenze disciplinari emesse in prima istanza sono impugnabili soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte.

Tale previsione, infatti, esibisce un difetto di coordinamento con l'art. 111, comma 7, Cost., che prevede che contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge.

La stessa formulazione del disegno di legge nel suo prevedere l'impugnazione "anche nel merito" delle sentenze dell'Alta Corte "soltanto" davanti alla medesima (seppure in diversa composizione), non chiarisce se resti consentito in ultima istanza ricorrere alla Corte di cassazione per soli motivi di legittimità, come rimane statuito dal citato art. 111 e come potrebbe desumersi dal carattere giurisdizionale del giudizio disciplinare incidente su diritti fondamentali, quale affermato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Si tratta di un punto cruciale.

Il Csm, nel proprio parere espresso a maggioranza, ha ritenuto che il precepto dell'art. 111, comma 7, Cost. «potrebbe, infatti, essere qualificato come limite alla potestà riformatrice della Carta costituzionale ai sensi della giurisprudenza costituzionale».

Considerata la delicatezza degli equilibri costituzionali toccati dal disegno riformatore, questa ambiguità dovrebbe essere chiarita attraverso una formulazione inequivoca delle disposizioni costituzionali in materia. Lo stesso legislatore costituzionale dovrebbe farsi espressamente carico del coordinamento tra il nuovo art. 105 Cost. e l'art. 111, comma 7, Cost.

La terza criticità riguarda la circostanza che il disegno di legge costituzionale non affronta i problemi relativi all'esercizio dell'azione disciplinare da parte

del Procuratore generale della Corte di cassazione su tutti i magistrati (requiranti e giudicanti) nel nuovo contesto determinato dal parallelo abbandono del tradizionale principio costituzionale dell'unità della magistratura.

Se, infatti, nel precedente quadro unitario, l'attribuzione dell'azione disciplinare al Procuratore generale risultava del tutto coerente, ora potrebbe apparire distonica la legittimazione del medesimo ad agire disciplinarmente nei confronti anche dei magistrati giudicanti che appartengono a carriera diversa e separata.

Un'approfondita riflessione su queste criticità si impone anche alla luce di talune perplessità che emergono dalla Relazione sullo Stato di diritto 2024 pubblicata dalla Commissione europea lo scorso 24 luglio. Si tratta di rilievi che è opportuno affrontare in modo costruttivo, per scongiurare in radice la potenziale adozione di provvedimenti *ad interim* da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, come fatto nei confronti di altri Paesi, per esempio la Polonia, in relazione al funzionamento della Camera disciplinare della Corte suprema per i giudici di quel Paese.

Una considerazione conclusiva di carattere generale.

Le tensioni istituzionali – sia a livello europeo, sia a livello interno – non giovano e vanno a totale detrimento del miglioramento del servizio giustizia per i cittadini, che deve essere obiettivo comune e condiviso di tutti.

Le tensioni vanno perciò prevenute e risolte attraverso un dialogo equilibrato e ragionato, che deve essere condotto nei limiti del “contributo di rappresentanza”, che spetta agli organi politici, e del “contributo di competenza”, che spetta invece alla magistratura, all'avvocatura e all'accademia, senza cedere a spinte emotive e irrazionali, a chiusure corporative o a logiche di potere.

Sono occasioni di approfondimento giuridico come queste che possono restituire spazi di dialogo fecondo e allentare vacue polemiche: un incontro significativamente promosso dall'Associazione Vittorio Bachelet, studioso che aveva posto al centro dei suoi interessi scientifici la cooperazione tra le istituzioni, attraverso l'approfondimento della nozione di “coordinamento”.

Auspicio che l'occasione odierna possa essere proficua nell'ottica della ragione, della forza del diritto e dello spirito di servizio che anima ciascuno di noi.

Luigi Salvato

Non è semplice svolgere un indirizzo di saluto che non può esaurirsi nelle consuete parole di rito e che, tuttavia, va contenuto in pochissimi minuti – cinque me ne ha assegnati l'amico prof. Renato Balduzzi – e, quindi, non mi permette una riflessione sul tema che ci vede riuniti.

Saluto gli intervenuti e mi limito a sottoporre al dibattito quattro interrogativi.

Il primo: vi sono problemi che renderebbero opportuna un'Alta Corte?

La constatazione che la sua istituzione negli ultimi anni ha costituito oggetto di non poche proposte di riforma attesta che vi sono questioni inerenti al governo delle magistrature – di tutte, non solo di quella ordinaria – a cui il nuovo istituto potrebbe dare soluzione. Le precedenti proposte bene le individuavano anzitutto nel controllo di legittimità dei provvedimenti del Csm e poi anche nell'esigenza di regole procedurali omogenee per tutte le magistrature in materia di responsabilità disciplinare.

Basta tale constatazione, per evidenziare la riduttività dell'attuale proposta, che trascura del tutto il primo profilo. Per ragioni di sintesi, rinvio al progetto ed alle considerazioni del Presidente Luciano Violante, che con sagacia prefiguravano un'Alta Corte in grado di ovviare alla discrasia in materia di controllo dei provvedimenti degli organi di governo autonomo delle magistrature, di esaltare la rilevanza costituzionale del Csm, di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, ma anche l'equilibrio tra i poteri in attuazione dei principi costituzionali. Non occuparsi di detto profilo vuol dire non avere chiare le questioni sul campo ed avere perso un'occasione per porvi rimedio.

La proposta è altresì riduttiva perché si occupa della responsabilità disciplinare della sola magistratura ordinaria. Pur tenendo conto della giurisprudenza costituzionale sulla scelta costituzionalmente obbligata della natura giurisdizionale del procedimento disciplinare nei confronti dei soli magistrati ordinari, è evidente che i caratteri di autonomia ed indipendenza che connotano tutte le magistrature, la sostanziale analogia delle funzioni svolte e la

finalità della responsabilità disciplinare rendono irragionevole una disciplina che, in assenza di ogni giustificazione, realizza sul punto una dirompente distinzione.

La constatazione prelude al secondo interrogativo: qual è la ragione di un'Alta Corte *solo* disciplinare e *solo* per la magistratura ordinaria?

Lassismo e corporativismo della giurisdizione disciplinare della magistratura ordinaria sono le ragioni della proposta, soprattutto nella narrazione che ne viene data. A detti rilievi, per ragioni di sintesi, mi limito a contrapporre alcune domande. Nel fare questa affermazione si sono confrontati i dati delle diverse magistrature? I dati sono stati confrontati con quelli di Paesi di tradizioni a noi vicine, ad esempio, la Francia, rispetto alla quale non è sostenibile un livello inferiore della nostra magistratura, per cui, ha indicato Edmondo Bruti Liberati, dal rapporto per il 2023 risultano, per l'anno precedente, 9 decisioni per i magistrati, due assoluzioni, una rimozione e sei sanzioni di diverso livello; per i pubblici ministeri, quattro non luogo a procedere e una di rimozione dalla funzione di procuratore? Sono stati considerati i procedimenti definiti per cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario, che certificano il conseguimento, al massimo grado, della finalità dell'azione disciplinare? Sono state considerate le ricadute sulla *carriera* anche delle sanzioni più lievi? È stata valutata la titolarità dell'azione disciplinare in capo al Ministro della giustizia? È stato considerato al giusto il meccanismo di *checks and balances*, caratterizzato da incisivi poteri del Ministro sia di dissentire dai decreti di archiviazione del Procuratore generale, esercitando l'azione disciplinare (ma anche dalle richieste di non luogo a procedere, instando per la fissazione dell'udienza dinanzi al giudice disciplinare), sia di impugnare con ricorso per cassazione i provvedimenti di quest'ultimo?

Sono domande rimaste prive di risposte, all'evidenza necessarie, poiché, se occorre adeguatamente valutare l'esigenza di garantire con rigore l'osservanza dei doveri del magistrato – in quanto preordinati alla tutela di valori dell'ordinamento generale, non del solo ordine di appartenenza (diversamente da quanto accade per ogni altro plesso delle pubbliche amministrazioni e per i liberi professionisti) –, occorre altresì evitare di alterare la finalità della responsabilità disciplinare.

Il complesso di dette domande e, in particolare, la considerazione conclusiva, preludono al terzo interrogativo: quale è la finalità della responsabilità disciplinare?

La responsabilità disciplinare presidia l'osservanza dei doveri del magistrato per gli scopi sintetizzati, tra le altre, dalla sent. n. 100/1981 della Corte costituzionale, irrogando una sanzione che incide sul rapporto d'impiego, all'esito di un procedimento di cui sono parti solo l'Amministrazione e il

magistrato, e sua finalità sicuramente non è quella di correggere provvedimenti errati, pena la violazione dei fondamentali principi costituzionali che governano il processo.

La responsabilità disciplinare neppure può assurgere al rango di tecnica per la risoluzione dell'equilibrio tra poteri, pena anche in tal caso la violazione dei principi costituzionali che lo governano, presidiato da congrui meccanismi (tra questi, il conflitto di attribuzione tra poteri). E neanche può avere la finalità, indicata nella relazione al disegno di legge, di «realizza[re] così anche il valore aggiunto di promuovere un livello professionale e deontologico omogeneo per tutti gli appartenenti alle carriere giudicante equirente della magistratura».

È evidente l'equivoco sotteso a tale considerazione, che cancella d'un tratto la distinzione tra etica e diritto – «vera gloria del positivismo giuridico», per usare le parole del prof. Massimo Luciani –, e non tiene conto della distinzione tra responsabilità disciplinare e professionalità, tra responsabilità disciplinare e deontologia, quest'ultima chiara dopo l'attribuzione all'Associazione nazionale magistrati dell'approvazione del «codice etico» dei magistrati e la tipizzazione dell'illecito disciplinare stabilita dal d.lgs. n. 109/2006 (conforme ai principi sovranazionali, per tutti, v. la *Magna Carta dei giudici*, la *Raccomandazione CM/Rec (2010) 12* del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici, la *Opinion n. 3(2002)* e la n. 27(2024) del Consiglio consultivo dei giudici europei, CCJE). Peraltro, così come la definizione del modello di cittadino non può essere affidata al codice penale, quella del modello del magistrato non può essere affidata al codice disciplinare.

La considerazione prelude al quarto e ultimo interrogativo: è ammissibile l'istituzione di un'Alta Corte *anche* (la congiunzione, per quanto prima detto, si impone) disciplinare?

A mio avviso, la risposta è affermativa. Il principio di tipicità dell'illecito disciplinare ha privato di consistenza la giustificazione della riserva della giurisdizione al Csm, radicata nel sistema dall'illecito atipico nel senso che necessariamente questo doveva essere l'organo chiamato ad enunciare i principi deontologici e ad accertarne l'osservanza. Il distacco della deontologia dalla responsabilità disciplinare ed il principio di tipicità consentono che l'accertamento sia demandato ad un giudice quale l'Alta Corte, chiamata ad un'attività di sussunzione di una condotta in una fattispecie tipizzata, fermo che al Csm spetta stabilire i caratteri della professionalità e della deontologia che attengono ad una sfera diversa, più ampia, della responsabilità disciplinare.

L'astratta ammissibilità dal punto di vista costituzionale dell'istituzione di un'Alta Corte disciplinare deve tuttavia fare i conti con le modalità con

cui viene proposta. In disparte l'irragionevole limitazione della giurisdizione alla sola magistratura ordinaria, di cui ho detto, non pochi sono i profili di perplessità. Mi limito ad indicarne qualcuno, formulando domande, sinteticamente enunciate.

Inserita l'Alta Corte in una riforma che si propone di realizzare la separazione delle carriere, non occorrerebbe sottrarre al Procuratore generale presso la Corte di cassazione la titolarità dell'azione disciplinare? Non sarebbe conseguentemente necessario istituire presso di essa una Alta Autorità requirente? Se poi l'Alta Corte è un giudice speciale, come si conciliano l'art. 102, comma secondo, Cost., che vieta l'istituzione di giudici speciali, non toccato, e il nuovo art. 105 Cost.? Non è singolare, come è stato osservato, che una Costituzione in un articolo vieti la istituzione di giudici speciali e tre articoli dopo ne istituisca uno nuovo in deroga a quel principio? Se salta la regola voluta dai nostri costituenti, domani altre funzioni giurisdizionali potranno essere assegnate ad organi e/o persone non riconducibili all'ordinamento giudiziario? Nonostante il testo del novellando art. 105, comma settimo, Cost., sull'impugnazione delle sentenze dell'Alta Corte, il perdurante carattere giurisdizionale del procedimento disciplinare, radicato in principi costituzionali (Corte cost. n. 289/1992; n. 220/1994; n. 119/1995) confermati dalla riforma, pone una questione di coerenza e compatibilità con l'art. 111, comma settimo, Cost.? Potrebbe dunque sopravvivere il giudizio di legittimità riservato alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, alla luce del contenuto del 'diritto al ricorso per cassazione', quale prefigurato da più sentenze della Corte costituzionale (Corte cost. n. 29/1972; n. 26/1999; n. 395/2000; n. 207/2009)?

Se a queste domande aggiungiamo quelle ulteriori concernenti la modalità di costituzione dell'Alta Corte mediante sorteggio, la composizione che riunifica giudicanti e requirenti dopo la separazione, la previsione dell'esercizio delle funzioni di legittimità quale requisito per la nomina dei componenti togati dell'Alta Corte, è evidente l'esistenza di uno spettro di questioni che avrebbe richiesto ben altra riflessione e ponderazione. Non è evidentemente in discussione che spetti solo e soltanto al Parlamento realizzare le riforme, anche costituzionali, nell'osservanza dei principi fondamentali della Carta e dell'art. 138 Cost., ma evidentemente ciò non esclude che la scelta a questo riservata, come sempre accade in ogni ordinamento democratico, possa e debba alimentarsi del dibattito che a tutti i livelli si svolge nel Paese.

Relazioni introduttive

Nicolò Zanon

Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare

Intendo svolgere qualche considerazione, di carattere generale e introduttivo, sulla creazione di un'Alta Corte disciplinare, separata dall'organo di governo autonomo. Insisterò in prevalenza, come si vedrà agevolmente, proprio sugli aspetti generali e di principio, ovvero sulle idee che possono fondare la creazione di *una* Alta Corte disciplinare per i magistrati ordinari; mentre resterà in parte sullo sfondo l'esame puntuale dei vari profili che caratterizzano *questa* Alta Corte disciplinare, disciplinata dal d.d.l. cost. Nordio (in particolare, quanto alla sua composizione). Si dirà trattarsi di scelta (troppo) comoda e rinunciataria, che evita la fatica del confronto critico con le soluzioni concretamente proposte nel disegno di legge. Non rinuncerò, beninteso, a qualche osservazione specifica anche su quelle soluzioni, ma credo sia opportuno ripartire dalle scelte di principio, alla luce sia dell'assetto costituzionale vigente, sia degli scopi che la riforma intende perseguire.

1. Un "gigantismo" del momento disciplinare?

Prendo in prestito due espressioni che ho ascoltato da Renato Balduzzi, ad introduzione di questo Convegno: "gigantismo" del disciplinare e "mortificazione" del Csm. Queste due espressioni descriverebbero il modo in cui è costruita la responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari nel disegno di legge di revisione costituzionale. Si riferiscono, da un lato, alla enfattizzazione della responsabilità disciplinare, alla sua "solennizzazione" attraverso la creazione di un'Alta Corte disciplinare; e dall'altro, alla sottrazione della funzione disciplinare al Csm, che fa seguito (e, ora, si somma) al trasferimento (avvenuto però da quasi quindici anni) alla Scuola superiore della magistratura della competenza in tema di formazione dei magistrati.

Iniziamo dal "gigantismo". Non c'è dubbio che, così come si presenta nel disegno di legge, la responsabilità disciplinare appare incombere sui destini

professionali del magistrato ordinario. Veglia sui suoi comportamenti funzionali ed extrafunzionali nientemeno che una “Alta Corte”, organo costituzionale creato *ex novo* e *ad hoc*. La circostanza che tale Corte si occupi soltanto dei magistrati *ordinari* enfatizza a sua volta la sensazione di gigantismo. Come non pensare, immediatamente, che anche le magistrature speciali avrebbero meritato la stessa attenzione, alla luce delle forme realmente domestiche attraverso le quali sono organizzate le rispettive procedure disciplinari? Per riferirsi solo ad alcune proposte di riforma precedenti, emergono vistose differenze.

Il progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (la cd. bicamerale D’Alema) prevedeva la presenza di una “Corte di giustizia della magistratura”, competente sia per i magistrati ordinari che per quelli amministrativi, formata da nove membri (non certo sorteggiati ma) eletti tra i propri componenti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa (entrambi riformati, e con il secondo Consiglio anche “costituzionalizzato”), e avrebbe avuto altresì la competenza a giudicare in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai due Consigli citati.

Ancora, il disegno di legge costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Berlusconi e dal Ministro della Giustizia Alfano prevedeva l’istituzione di una distinta Corte di disciplina, composta di una sezione per i giudici e di una per i pubblici ministeri, i cui membri avrebbero dovuto essere eletti per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà, rispettivamente, da tutti i giudici e da tutti i pubblici ministeri, previo sorteggio degli eleggibili (come si vede, una forma temperata di sorteggio...).

Viste le peculiarità del d.d.l. Nordio, è, allora, una deliberata volontà punitiva nei confronti della sola magistratura *ordinaria* a guidare stavolta il legislatore di revisione?

Comprendo bene che la prima reazione possa suggerire questo pensiero. Ma, a ben guardare, la situazione appare un poco più complessa.

Intanto, come si è visto, è ben vero che in tutte le precedenti proposte, succedutesi da decenni, una Corte disciplinare “terza” avrebbe dovuto occuparsi di tutte le magistrature, anche di quelle speciali, e non avrebbe avuto solo compiti disciplinari. Se il testo del disegno di legge non dovesse più cambiare (come sembra), c’è però da chiedersi se la situazione sia realmente irrimediabile e se una forte disparità di trattamento e di procedure, in ambito disciplinare, sia destinata irrazionalmente a scavare un solco tra magistratura ordinaria e speciali: non sono sicuro che sia così, e penso anzi che, visto che l’assetto disciplinare delle magistrature speciali è governato dalla legge

ordinaria, proprio il legislatore ordinario potrà e, anzi, dovrà intervenire con correttivi, certo tutti da immaginare, ma probabilmente inevitabili.

Non mi nascondo affatto che avrebbe ragione chi a questo punto osservasse come anche sotto questo profilo crescerebbero le responsabilità del legislatore ordinario post-revisione, a fronte di un testo di costituzionale molto scarno su vari (troppi) aspetti, ma tant'è: il futuro ci dirà.

Più in generale, e tornando all'idea (implicita nella critica di “gigantismo”) di una volontà punitiva nei confronti della magistratura ordinaria: chi osserva le cose con occhi che vedono, non può negare che il complesso del disegno di legge di revisione sia ispirato a un tentativo – non saprei dire quanto riuscito – di *riequilibrio* dei rapporti tra poteri. Divergono, evidentemente, le valutazioni sull'opportunità di realizzarlo. Personalmente penso che questo riequilibrio sia necessario, anche se molto difficile da ottenere.

Si ragiona molto, in Italia e in Europa, a proposito e a sproposito, di *rule of law*, di principi dello Stato di diritto e di separazione dei poteri. Ma, guarda caso, mentre alti lai si levano puntualmente (e, aggiungo, giustamente) ogni qual volta viene minacciata o effettivamente lesa l'indipendenza di qualche organo giudiziario, sono rare le voci che si levano a difesa dell'autonomia della politica, le non poche volte che essa è schiacciata da invasioni di campo giurisdizionali o giudiziarie. In questa complessiva situazione, chi osserva la enfattizzazione e solennizzazione del disciplinare deve perciò essere onesto e tener conto del contesto. Deve, cioè, comprendere che il disegno di legge persegue obiettivamente (consapevolmente o inconsapevolmente) anche questo obiettivo: *ricercare un “luogo” istituzionale in cui la responsabilità del magistrato si renda realmente “visibile”*. Non dico, attenzione, che il riequilibrio di cui si ragiona debba necessariamente passare per il momento disciplinare. Dico una cosa diversa: che questa strada è probabilmente apparsa al legislatore di revisione come una di quelle più razionalmente praticabili.

Ragioniamo, in astratto, della creazione di *una* Alta Corte “terza”, non già, specificamente, di *questa* Alta Corte: la sua istituzione è, dunque, una scelta motivata e razionale rispetto a quello scopo (ottenere un luogo in cui la responsabilità del magistrato si renda visibile)?

Ci sono, io credo, alcuni elementi che non portano, forse, ad una risposta pienamente positiva, ma almeno spiegano la scelta. Uno dei motivi per cui una forte attenzione (non certo solo dottrinale, ma anche mass-mediatica e comunque dell'opinione pubblica interessata) è concentrata sulla giustizia disciplinare relativa ai magistrati ordinari consiste nel fatto che, nell'ordinamento giudiziario italiano, sull'aspetto disciplinare ricadono anche valutazioni che, in un sistema ben funzionante, dovrebbero essere riservate ad altri momenti, in particolare alle valutazioni di professionalità. Ma proprio perché le valutazioni di professionalità introdotte dalla riforma dell'ordinamento giudi-

ziario del 2006 non hanno mai raggiunto quel grado di profondità (e, forse, di serietà) cui il legislatore mirava, il giudizio disciplinare continua ad essere uno dei pochi momenti in cui il magistrato vede realmente sottoposta ad esame la sua attività professionale.

Per molto tempo ci si è augurati che la situazione cambiasse, e che potesse affermarsi l'idea che il magistrato è, anche e soprattutto, sottoposto ad una valutazione di "responsabilità professionale" priva di significato disciplinare. Allo stato attuale, la situazione è tuttavia questa, aggravata altresì dalla ben nota ineffettualità dell'altra forma di responsabilità che teoricamente l'ordinamento prevede per i magistrati, cioè quella civile, nonostante le varie modifiche che ci sono state imposte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Gravi carenze relative alle valutazioni di professionalità, mancato funzionamento della legge sulla responsabilità civile dei magistrati, da una parte; dall'altra, una magistratura che anche in Italia fa parte a pieno titolo del sistema di *governance*, ed è *potere* a tutto tondo, accanto (e, spesso, sopra!) agli altri poteri. In questa condizione materiale di funzionamento della forma di governo, lo squilibrio è evidente, e scarseggiano gli strumenti per far valere la responsabilità connessa all'esercizio del potere esibito dalla magistratura.

Al di là dei toni (falsamente) irenici contenuti nella Relazione illustrativa del disegno di legge di revisione, agli occhi del legislatore di revisione, insomma, molto congiurava nel rendere evidente che il giudizio disciplinare è l'unico momento cruciale nel quale il magistrato viene chiamato a rispondere del modo in cui esercita le sue funzioni (se l'illecito è funzionale) o del suo comportamento extrafunzionale.

In conclusione: mi pare incompleto il ragionamento di chi voglia addebitare al solo legislatore una "colpa" per questa scelta: rifletta piuttosto la magistratura sulle vere e complessive ragioni che hanno condotto a questo "gigantismo" del disciplinare.

2. La terzietà dell'Alta Corte è una "mortificazione" del Csm?

Come è ben noto, a sostegno della creazione di una istanza disciplinare distinta dall'organo di governo autonomo vengono tradizionalmente avanzati vari argomenti, che si possono riassumere brevemente così.

In primo luogo, l'idea (diffusa, ma non è chiaro quanto veritiera) che esista un deprecabile "perdonismo" della sezione disciplinare del Csm, poiché la serenità delle sue valutazioni sarebbe influenzata dalle rispettive apparte-

nenze associative (o, più francamente, “correntizie”) di giudici disciplinari e incolpati.

In secondo luogo, l'inopportunità 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. Considerazione da cui deriverebbe la necessità di sottrarre il momento disciplinare al circuito eletti/elettori.

In terzo luogo, l'opportunità di separare le funzioni di alta amministrazione da quelle disciplinari, che sono di natura giurisdizionale: una Corte disciplinare “terza” consentirebbe di superare del tutto una situazione in cui gli stessi magistrati, incaricati di giudicare i propri colleghi, devono anche pronunciarsi su trasferimenti e promozioni di questi ultimi (per vero, già la legge ordinaria ha in parte operato, come noto, questa scelta, impedendo che i componenti della sezione disciplinare del Csm partecipino ad alcune commissioni consiliari).

In quarto, ed ultimo, luogo, la circostanza per cui, stante il rilievo dei poteri attribuiti al magistrato sulla libertà e i beni dei cittadini, la giustizia disciplinare dei magistrati non debba necessariamente essere, o non debba continuare ad essere, una giustizia disciplinare “dei pari”.

Proprio su quest'ultimo aspetto vorrei svolgere qualche specifica considerazione, perché mi pare sia un aspetto che consente una valutazione anche sul carattere di continuità o all'inverso, di rottura, rispetto al vigente assetto costituzionale, dell'introduzione di una Corte disciplinare staccata dal Csm.

Ben vero, intanto, 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, si può ben sostenere, trattando dei magistrati ordinari, che l'assetto costituzionale vigente esibisce caratteri profondamente peculiari.

I magistrati sono certo pubblici impiegati, ma il fondamento del potere disciplinare esercitato nei loro confronti non sta, come accade per gli altri dipendenti dello Stato, nella loro soggezione alla supremazia speciale della pubblica amministrazione, perché i magistrati sono soggetti soltanto alla legge (art. 101, comma secondo, 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 secondo): ciò evoca proprio la loro responsabilità verso l'intero ordinamento (si noti: solo la legge ordinaria, non la Costituzione, affianca al Ministro come titolare dell'azione il Procuratore generale presso la Cassazione¹).

Ancora (e direi soprattutto): 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.

Questo aspetto mi parrebbe importante, in termini anche culturali. Il punto è stato ben percepito, anche se da un angolo visuale opposto a quello qui accolto, dal parere di maggioranza che il Csm ha reso sul disegno di legge di revisione costituzionale. Trattando della parte relativa all'Alta Corte disciplinare, il parere, infatti, riflette sulla sottrazione della funzione al Csm. E riconosce, correttamente, che un certo peso, nella direzione della opportuna "terzietà" del decisore disciplinare, l'avrebbe proprio la tipizzazione per legge degli illeciti disciplinari. Nega, tuttavia, che questo peso sia decisivo e anzi rivendica il complessivo ruolo dell'organo di governo autonomo (non della sola sezione disciplinare, ma di tutto il complesso delle attività anche amministrative del Csm) nella costruzione, deontologica e culturale, del "modello" di magistrato. Configurando una sorta di magistero (anche) disciplinare del Csm, dice il parere, in sostanza, che l'organo di governo autonomo "parla" ai magistrati attraverso l'insieme organico delle proprie funzioni, di cui la sezione disciplinare costituisce un momento essenziale. Di qui, in definitiva, l'inopportunità della sottrazione della funzione disciplinare al Csm.

È il punto centrale dell'intera questione. Personalmente, propendo per la tesi opposta. Proprio la tipizzazione per legge, che ha dalla sua note e formi-

¹ Per inciso, questo renderebbe possibile, sempre con legge ordinaria, dare anche una sistemazione coerente del disciplinare rispetto alla separazione tra giudici e pubblici ministeri, che ad assetto attuale non modificato renderebbe possibile al Procuratore generale della cassazione promuovere l'azione disciplinare anche nei confronti dei giudicanti...

dabili ragioni di garanzia per gli stessi magistrati, testimonia che non è l'organo di governo autonomo a "costruire" il catalogo degli illeciti. Nessuno potrà ovviamente negare la capacità conformativa del decisore disciplinare, e anche degli stessi titolari dell'azione, quanto alla consistenza delle fattispecie di illecito. Ma resta decisiva, a mio avviso, la circostanza che quelle fattispecie sono decise dal legislatore democraticamente legittimato. È la rappresentanza politica, insomma, che ne valuta e decide l'opportuna presenza nel catalogo degli illeciti. Di conseguenza, non vi sono ragioni stringenti che obbligano a deferire allo stesso organo di governo autonomo la valutazione finale circa l'esistenza degli illeciti. Ed è anzi quasi conseguente che tale valutazione sia affidata a un organo "terzo", in cui peraltro vi dovrebbe essere consistente presenza di magistrati (che meglio conoscono le caratteristiche del lavoro negli uffici giudiziari, e perciò meglio sanno scorgervi le anomalie disciplinarmente rilevanti, quanto agli illeciti funzionali).

Insomma, per quanto paradossale possa sembrare, l'esame dell'assetto costituzionale (e legislativo) vigente, a mio sommo avviso, non consente di dire che la creazione di una Corte disciplinare terza costituisca un aspetto di clamorosa discontinuità.

Beninteso, possono poi da qui iniziare considerazioni più specifiche sulla composizione di questo organo terzo, con tutte le inevitabili critiche che l'osservazione della creatura disciplinare costruita dal d.d.l. di revisione non può non portarsi dietro.

In particolare (e in estrema sintesi): quale è l'autorevolezza di un organo disciplinare composto (in parte) per sorteggio? Non dovrebbe proprio il particolare rilievo costituzionale della forma di responsabilità qui in questione esigere una forte legittimazione dei componenti dell'organo? In che modo potrà temperare, la legge ordinaria, questo aspetto? Ha un senso prevedere una legittimazione (e una conseguente autorevolezza) così diversa fra i vari componenti della Corte, considerando la ben diversa posizione dei laici nominati direttamente dal Presidente della Repubblica rispetto ai loro colleghi sorteggiati? Ancora: quale è la *ratio* di riservare la presenza nell'Alta Corte ai soli magistrati che esercitino (o abbiano esercitato) le funzioni di legittimità?

Francesca Biondi

Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse

1. *Soluzione di continuità o di rottura?*

Il disegno di legge costituzionale AS 1353, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, si propone di raggiungere tre obiettivi: separare la carriera della magistratura giudicante da quella della magistratura requirente, giungendo a creare due distinti Consigli superiori della magistratura; comporre tali organi con il metodo del sorteggio, anziché con l'elezione; e istituire un organo distinto dai due Csm ai quali affidare la funzione disciplinare.

Si tratta di propositi che – pur potendo complessivamente produrre un ridimensionamento del peso istituzionale dell'attuale Consiglio superiore della magistratura – possono essere partitamente analizzati.

Ci si intende dunque qui soffermare solo sulla sottrazione della competenza disciplinare al Csm (o, meglio, ai due Csm) e alla sua attribuzione a un organo denominato Alta Corte disciplinare. Questa proposta non costituisce, invero, una novità, perché già in passato si ragionò dell'opportunità di affidare la funzione disciplinare ad un organo distinto dal Csm, ma, come si dirà anche oltre, le proposte presentavano un'altra formulazione e, soprattutto, erano state elaborate in contesti e con obiettivi in parte differenti.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale in esame si legge che «l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare viene a costituire l'esito di uno sviluppo naturale. Per quanto riguarda la magistratura ordinaria, che è l'unica di cui tratta espressamente la Costituzione in relazione alla materia disciplinare, il percorso verso una più radicale autonomia istituzionale dell'organo della relativa giurisdizione si può ritenere in corso da sempre, e l'istituzione di un'autonoma Corte serve anche a definire una chiara distinzione della funzione disciplinare, che è propriamente giurisdizionale, dagli altri compiti dell'organo di autogoverno, che sono di tutt'altra natura».

Si tratta di una presa di posizione preliminare che merita qualche riflessione.

Come sappiamo, infatti, la Costituzione italiana del 1948 ha riservato la funzione disciplinare al Csm per mettere al riparo i magistrati dall'influenza del potere politico: poiché attraverso l'esercizio della disciplina era possibile incidere sulla loro indipendenza, al Csm si attribuì – senza dubbio alcuno – *anche* la funzione disciplinare. D'altro canto, il Consiglio superiore andava a sostituire l'apparato burocratico ministeriale nella gestione della carriera dei magistrati e, dunque, apparve allora scontato attribuirgli anche tale competenza. In capo al Ministro della Giustizia fu conservata solo l'iniziativa dell'azione, per evitare che l'autonomia si trasformasse in vero e proprio autogoverno, ossia per scongiurare che la magistratura diventasse un corpo separato dal resto dell'apparato statale. La riserva di legge che copre tutte le attribuzioni del Csm garantisce poi che sia il legislatore a definire ciò che è illecito disciplinare.

Questo modello costituzionale non è stato smentito, né è stato superato – come invece sembra presupporre la relazione illustrativa citata – dal percorso che ha condotto alla “separazione”, sul piano organizzativo, della Sezione disciplinare dal resto del *plenum*.

Tale distinzione origina infatti dalle scelte compiute in seguito dalle Camere, quando fu scritta la legge n. 195 del 1958, e risponde a mere ragioni di funzionalità. All'inizio dei lavori parlamentari, invero, si propose che l'intero Csm fosse diviso in quattro sezioni. L'organo avrebbe cioè dovuto lavorare sempre per comparti separati. In seguito, temendo che questa divisione avrebbe potuto fargli perdere autorevolezza, si optò per un'organizzazione per commissioni referenti e successivo passaggio in *plenum*, come è oggi, e si è mantenuta solo la Sezione disciplinare separata dal *plenum*. Dunque, l'“isolamento” della Sezione disciplinare non nasce per distinguere le funzioni amministrative assegnate al Consiglio nella sua integralità da quella disciplinare attribuita alla Sezione, bensì per ragioni che attengono all'organizzazione del lavoro. Lo ha riconosciuto anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 263 del 2003, dove si legge che la *ratio* della scelta risiede nella necessità che il procedimento disciplinare «si svolga in modo tale da non ostacolare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio superiore».

Quanto, invece, al secondo argomento che dovrebbe deporre a favore della riforma, ossia la natura “giurisdizionale” del procedimento disciplinare, va ricordato che quest'ultimo nasce (e ancora è in tutti gli altri settori pubblici e privati) come procedimento amministrativo e solo nel corso degli anni, per meglio garantire i magistrati coinvolti, sono state ad esso estese forme e garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali. Ma la competenza disciplinare resta una dei tanti modi con cui è gestito il rapporto di lavoro o

l'appartenenza ad un ordine professionale, e non un "processo" vero e proprio.

Certo, la "giurisdizionalizzazione" del procedimento disciplinare spinge sempre più verso una maggiore terzietà di chi è chiamato a giudicare, ma la separazione radicale tra funzioni amministrative in senso stretto e funzione disciplinare "giurisdizionalizzata" non costituisce un esito scontato.

Nell'inquadrare complessivamente la proposta di riforma è, invece, vero – e da qui forse si dovrebbe partire – che, soprattutto in anni più recenti, il giudizio disciplinare nei confronti dei magistrati ha, per varie ragioni, cambiato volto rispetto alle origini.

Anzitutto, è cresciuto il numero dei procedimenti disciplinari, sia in quanto è l'unica forma di responsabilità per cui i magistrati possono effettivamente ed efficacemente essere chiamati a rispondere in relazione a comportamenti posti in essere nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, o fuori da esse, sia in quanto la tipizzazione degli illeciti ha reso disciplinarmente rilevanti anche cadute di professionalità che potrebbero essere oggetto di esame anche in altre sedi (soprattutto nell'ambito delle valutazioni di professionalità e in occasione del conferimento o della conferma degli incarichi direttivi e semi-direttivi).

In secondo luogo, spesso la singola vicenda disciplinare ha mostrato di essere sintomo di problemi o vicende complesse di ben più ampia portata e il procedimento disciplinare è divenuto la sede su cui si sono scaricate tensioni interne ed esterne alla magistratura, facendogli assumere una rilevanza pubblica sconosciuta a qualsiasi altro settore della pubblica amministrazione.

Il giudizio disciplinare nei confronti di magistrati, in definitiva, è divenuto, da un lato, uno dei modi con cui il Csm gestisce in modo più incisivo la carriera dei magistrati, dall'altro lato, ha assunto una risonanza eccessiva.

Ormai non ha più nulla a che vedere con il giudizio disciplinare che viene sporadicamente avviato all'interno degli ordini professionali o all'interno di altri comparti pubblici o anche all'interno delle magistrature speciali, perché ad esso si chiede spesso di assolvere a funzioni che vanno oltre il giudizio disciplinare.

L'aumento del numero dei procedimenti disciplinari ha reso così difficile per i componenti della Sezione conciliare l'assolvimento di questa funzione insieme agli altri compiti loro assegnati come consiglieri. Proprio a tale esigenza ha cercato di rispondere la legge n. 71 del 2022 che, modificando la l. n. 195 del 1958, ha stabilito che i componenti effettivi della Sezione disciplinare possono far parte di una sola altra commissione consiliare.

Inoltre, per assicurare un maggior grado di imparzialità dei componenti della Sezione disciplinare, e, dunque, al fine di evitare che essi possano trovarsi a giudicare in sede disciplinare gli stessi fatti oggetto di valutazione

nell'ambito di altri procedimenti amministrativi, la citata l. n. 71 del 2022 ha previsto che essi non possono essere inseriti nella prima, nella quarta e nella quinta commissione.

Infine, la legge ora chiarisce che i componenti della Sezione possono essere sostituiti solo in caso di incompatibilità, di astensione o di altro motivato impedimento e che il Consiglio superiore deve (pre)determinare i criteri per la loro sostituzione.

Si potrebbe forse aggiungere – sempre con legge ordinaria – che i componenti della Sezione disciplinare hanno l'obbligo di astenersi, in *plenum*, quando la delibera concerne magistrati sottoposti a procedimento disciplinare.

Certo, se si ritiene che tutto ciò non basti e non sia possibile, con legge ordinaria, fare di più per raggiungere questi obiettivi, non resta che portare il procedimento disciplinare “fuori” dal Consiglio superiore.

Al fondo di questa soluzione, però, c'è qualcosa di più. Le novelle legislative poco sopra ricordate si muovono infatti nel solco del modello originario, mentre la riforma costituzionale su cui stiamo riflettendo si presenta solo in apparenza quale naturale sviluppo di un percorso. Essa, infatti, opera una scelta radicalmente diversa. La responsabilità disciplinare, che pure è una responsabilità nei confronti dello Stato, di cui i magistrati sono funzionari (non una responsabilità nei confronti dell'ordine, né, tantomeno, dei privati cittadini), è stata affidata al Csm in quanto è strumento importante, talvolta decisivo, di gestione della carriera dei magistrati. Il legislatore costituzionale può certo ora sottrarla al Csm, ma resta una scelta “di rottura” e non “di continuità”, oltre che una scelta “isolata” nel panorama europeo, dal momento che, negli ordinamenti dove esiste un organo di governo autonomo della magistratura, ad esso spetta anche la funzione disciplinare (con la sola eccezione dell'ordinamento greco).

2. Sulla composizione dell'Alta Corte disciplinare

L'Alta Corte disciplinare sarà composta (secondo il nuovo art. 105 Cost.) da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgono o abbiano svolto funzioni di legittimità.

Nessun dubbio sul fatto che tale composizione non garantisce l'indipendenza dei magistrati. Qualche osservazione puntuale, però, è d'obbligo.

Il primo elemento di novità è la nomina presidenziale, certamente introdotta per accentuare l'indipendenza del nuovo organo sia rispetto alla politica dei partiti, sia rispetto alla politica dei gruppi associativi. Tante volte si è immaginato, in passato, di introdurre la nomina presidenziale anche per comporre, in parte, il Consiglio superiore della magistratura (guardando alle modalità di formazione della Corte costituzionale), ma tale soluzione è sempre stata accantonata, in quanto il Presidente della Repubblica è anche il Presidente del Csm e non si ritiene opportuno che abbia un "collegamento" diretto con alcuni consiglieri. Ora, visto che il Capo dello Stato non presiede l'Alta Corte, l'ostacolo non sussiste, e la proposta non può che essere accolta con favore.

Ciò che "stride" è che questi tre consiglieri entreranno nell'Alta Corte legittimati autorevolmente per il fatto di essere stati scelti dal Capo dello Stato, mentre tutti gli altri componenti dell'organo saranno selezionati mediante sorteggio. La differente modalità di selezione potrebbe determinare una asimmetria interna, quantomeno all'inizio del quadriennio. Va poi da sé che è molto probabile che il Presidente dell'Alta Corte sarà eletto tra i nominati dal Presidente della Repubblica, anche se la norma consente che possa essere eletto anche uno tra coloro che sono estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

In linea generale, consistenti sono i dubbi sulla scelta di lasciare in larga parte alla sorte la composizione di un organo chiamato a svolgere una così delicata funzione. Peraltro, come già per la composizione dei due Csm, si prevede che per i 'laici' il sorteggio sia temperato, mentre per i 'togati' sia integrale.

Alla legge di attuazione spetteranno scelte delicatissime sul sorteggio temperato dei 'laici'. Ci si limita qui ad elencarle. Anzitutto, andrà chiarito se i 'laici' saranno sorteggiati dallo stesso elenco da cui sono tratti i consiglieri del Csm o da un altro elenco appositamente compilato: ragionevolmente, da un elenco diverso e distinto, ma ciò potrebbe allungare i tempi della decisione parlamentare.

Alla legge spetterà poi decidere quanto deve essere lungo questo elenco (un numero maggiore di nomi allarga la casualità, un numero minore amplia il ruolo della politica), con quali modalità tale elenco debba essere composto (viene messo in votazione un elenco precompilato dai partiti o ciascun parlamentare può liberamente inserire nella scheda un numero di nomi eguale al numero dei posti da coprire?) e con quali maggioranze l'elenco, o ciascun nome, debba essere votato (così imponendo, oppure no, il coinvolgimento delle forze di opposizione).

Quanto alla componente ‘togata’, va evidenziata la scelta di aver riservato il sorteggio solo a coloro «che svolgono o abbiano svolto le funzioni di legittimità».

Non è chiaro se questa scelta discenda (forse un po’ ingenuamente) dal fatto che si intende sottrarre alla Corte di cassazione l’impugnazione dei provvedimenti disciplinari (v. *infra* § 3), quasi a compensare la sottrazione alla Cassazione del controllo di legittimità. Chiaro ne è, invece, l’esito, ossia l’alterazione della parità di *status* tra magistrati di merito e di legittimità, in contraddizione con quanto stabilisce l’art. 107 Cost., secondo cui i magistrati non si distinguono fra loro se non per diversità di funzioni. Si rischia così un ritorno al passato, a quella gerarchizzazione organizzativa, e funzionale, che vedeva i magistrati di legittimità in posizione di preminenza rispetto agli altri.

L’inciso «che svolgono o abbiano svolto le funzioni di legittimità» suscita poi un ulteriore interrogativo: significa che possono essere sorteggiati anche coloro che – dopo vent’anni di esercizio delle funzioni in Cassazione – sono tornati a svolgere funzioni di merito o si trovano collocati fuori ruolo, oppure si vuole consentire che siano sorteggiati anche magistrati in quiescenza? Ragionevolmente si dovrebbe accogliere la prima interpretazione, ma la disposizione costituzionale presenta indubbe ambiguità.

Da ultimo, va sottolineato che l’Alta Corte disciplinare torna a riunire nel suo seno i giudici e i pubblici ministeri che, invece, questa stessa riforma costituzionale vuole nettamente separati, al punto da aver creato due distinti Consigli superiori della magistratura. Anche questa è una soluzione nuova rispetto sia alle proposte già avanzate negli anni scorsi sia al panorama comparato. Basti ricordare che, ad esempio, nel modello delineato nel disegno di legge costituzionale AC 4275, presentato il 7 aprile 2011 dall’allora Ministro della Giustizia Alfano, dove erano previsti due Csm, la Corte di disciplina era divisa in due sezioni, una per i giudici e una per i pubblici ministeri. Quanto ai modelli europei ai quali ci si può ispirare, nel sistema costituzionale portoghese che contempla due Csm, la funzione disciplinare resta in capo a questi ultimi, senza che vi sia un terzo e distinto organo.

Insomma, ciò che si è voluto separare, qui torna a riunirsi.

3. *Qual è il giudice dell’impugnazione?*

Il disegno di legge costituzionale al nostro esame incide anche sul regime delle impugnazioni delle decisioni disciplinari.

Mentre oggi la Costituzione nulla dispone ed è la legge ordinaria a stabilire che le sentenze della Sezione disciplinare siano impugnate di fronte alle

Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, si intende ora prevedere che «Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata».

Tale disposizione ha suscitato degli interrogativi in ordine alla persistente possibilità di ricorrere in Cassazione.

La formulazione letterale della norma sembra escluderlo, in quanto contiene due avverbi – «*anche* per motivi di merito» e «*soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte» – da cui traspare la volontà dei proponenti di chiudere il procedimento disciplinare all'interno di questo organo, evitando ogni altro controllo esterno, finanche quello per violazione di legge da parte della Cassazione.

Vi è tuttavia chi ritiene che questa interpretazione si ponga in contrasto con quanto dispone l'art. 111 Cost., che consente il ricorso in Cassazione contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali: secondo tale lettura, l'Alta Corte disciplinare sarebbe un organo di giurisdizione speciale e, dunque, il ricorso in Cassazione dovrebbe comunque essere ammesso.

Si potrebbe, tuttavia, ancora obiettare che il nuovo art. 105 Cost. contiene una deroga – espressa e voluta – all'art. 111 Cost., e che il legislatore costituzionale ben può introdurla.

La Relazione illustrativa non aiuta a dirimere la questione, in quanto si legge solo che «sul piano più strettamente procedurale, la norma costituzionale prevede un duplice grado di giudizio di merito, chiarendo che alla decisione di secondo grado non possano partecipare ai componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata».

Potrebbe infine deporre nel senso dell'esclusione del ricorso in Cassazione anche la circostanza che, in passato, quando fu proposto di istituire un organo deputato ad occuparsi solo del procedimento disciplinare, il ricorso in Cassazione per motivi di legittimità era espressamente previsto (v. il già citato disegno di legge costituzionale AC 4275, presentato il 7 aprile 2011, nonché, in precedenza, l'art. 122 del progetto elaborato dalla Commissione parlamentare Bicamerale presieduta dall'on. D'Alema. Nel testo al nostro esame, invece, nulla è detto e, certo, sin d'ora un chiarimento sarebbe opportuno.

4. *Sull'attuazione della riforma*

Nel nuovo art. 105 Cost. è scritto che «la legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicura che i magistrati giudicanti e requirenti siano rappresentati nel collegio».

Viene così opportunamente inserita una riserva di legge per tutto ciò che riguarda la composizione e il funzionamento dell'Alta Corte disciplinare (le altre riserve di legge di cui il Titolo IV è costellato hanno ad oggetto i provvedimenti che il Csm è chiamato ad assumere e non avrebbero potuto essere «estese» al nuovo organo).

Con tale disposizione è poi chiarito, in via definitiva, che «gli illeciti disciplinari» devono essere predeterminati dal legislatore: assai difficile dunque che, con questa formulazione, si possa tornare ad un solo illecito disciplinare generico quale quello che era definito nell'art. 18 del r.d.lgs. n. 511 del 1945.

Si noti infine che si tratta di una riserva di legge vincolata quanto all'organizzazione interna dell'organo: operando un riferimento ai collegi, si impone al legislatore di ripartire i componenti in gruppi di lavoro numericamente ridotti; inoltre, il nuovo testo prevede che in ciascuno di essi sia assicurata la presenza di magistrati giudicanti e requirenti. È assai probabile – alla luce della composizione dell'organo (tre 'laici' nominati dal Capo dello Stato, tre 'laici' sorteggiati nell'elenco predisposto dal Parlamento, sei 'giudicanti' e tre 'requirenti') – che il legislatore preveda che l'Alta Corte sia suddivisa in tre collegi, due che operano in primo grado e uno per il riesame (ciascuno composto da un laico di nomina presidenziale, un laico di estrazione parlamentare, due giudicanti e un requirente). In alternativa, i collegi potrebbero essere due, uno per il primo grado e uno per il riesame, e cinque componenti potrebbero essere inseriti, quando necessario, come supplenti.

Spetta, infine, alla legge stabilire le forme del procedimento disciplinare. Uno degli aspetti più delicati concerne la titolarità dell'azione disciplinare e il concreto esercizio della funzione di accusa nel procedimento disciplinare. Oggi il Procuratore generale della Corte di cassazione è titolare, insieme al ministro della Giustizia, dell'iniziativa disciplinare e poi sostiene l'accusa nel procedimento, anche quando l'azione è promossa dal ministro.

Tale soluzione dovrà necessariamente essere ripensata, in quanto il Procuratore generale della Corte di cassazione resta membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura requirente e, dunque, non appare ragionevole che sia poi anche titolare dell'azione nei confronti dei giudici.

Nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema, che aveva proposto l'istituzione di un organo di disciplina separato rispetto al Consiglio superio-

re della magistratura, il punto era stato discusso. In quel progetto si prevedeva che l'azione disciplinare fosse avviata da un Procuratore generale eletto dal Parlamento. È ben vero che in quel modello la Corte di disciplina si sarebbe occupata di tutti i magistrati, ordinari e speciali, però il problema fu posto. Qui, invece, pare che non sia entrato nel dibattito parlamentare.

5. Una suggestione per il futuro

In definitiva, appare chiaro che, almeno nella parte analizzata, questo progetto di revisione costituzionale si pone in discontinuità rispetto al passato e finisce per produrre un allontanamento del sistema disciplinare dei magistrati ordinari non solo rispetto a quelli vigenti negli altri comparti pubblici e privati (ciò che può essere ragionevolmente giustificato alla luce della posizione e della funzione svolta da giudici e pubblici ministeri), ma anche rispetto alle magistrature speciali, che restano invece escluse da questa riforma. Solo per i magistrati ordinari, infatti, è creato un organo *ad hoc*, “separato” dall’organo di governo autonomo.

Sul piano sistematico, questo ha il significato di ulteriormente “enfaticizzare” (e finanche drammatizzare) il peso della responsabilità disciplinare nella vita professionale dei magistrati ordinari. Qualora la riforma costituzionale fosse definitivamente approvata, da qui si dovrebbe partire. La sottrazione del giudizio disciplinare al Csm (o ai Csm) deve infatti essere accompagnata da accorgimenti tali da evitare che il disciplinare – e l’Alta Corte di disciplina – finiscano per assumere un ruolo istituzionale eccessivo. Sarebbe dunque necessario ripensare l’intero catalogo degli illeciti disciplinari e, allo stesso tempo, assicurarsi che i Csm esercitino con maggiore incisività le altre funzioni amministrative “valutative”, in occasione del conferimento o della conferma di incarichi e della valutazione di professionalità,

Il numero degli illeciti disciplinari andrebbe drasticamente ridotto così che il ricorso all’iniziativa disciplinare torni ad essere una *extrema ratio*. Nel corso degli anni il catalogo è andato invece arricchendosi, gli illeciti (soprattutto quelli funzionali) sono troppi e troppo dettagliati, e sono avviati moltissimi procedimenti disciplinari anche per fatti che ben potrebbero essere oggetto di rilievo nelle valutazioni di professionalità. Solo per fare un esempio, non è certo ragionevole che l’Alta Corte disciplinare possa essere chiamata a giudicare un magistrato per «omessa collaborazione ... nell’attuazione delle misure di cui all’articolo 37, comma 5-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché ... reiterazione, all’esito dell’adozione di tali misure, delle con-

dotte che le hanno imposte, se attribuibili al magistrato»: queste sono cadute di professionalità che debbono essere rilevate dai dirigenti nelle relazioni quadriennali sui magistrati dell'ufficio.

La separatezza degli organi impone, insomma, una decisa distinzione dell'oggetto delle valutazioni loro spettanti. In caso contrario, si aumenta il rischio che i due Csm e l'Alta Corte siano chiamati ad assumere decisioni nei confronti degli stessi magistrati sugli stessi fatti. Se è evidente che i Csm dovranno tenere in considerazione la valutazione data ai fatti dell'organo disciplinare quando chiamati ad assumere decisioni nei confronti del magistrato sanzionato, va tuttavia evitata l'ipertrofia del disciplinare e l'eccessivo condizionamento che ne deriverebbe sulle decisioni dei Csm. Insomma, nei limiti del possibile, "a ciascuno il suo".

Interventi

Luciano Violante

La strategia complessiva del Governo non si ispira a un miglioramento delle condizioni dell'amministrazione della giustizia, ma ad un riequilibrio dei poteri tra politica e giurisdizione. L'istanza per un riequilibrio, se ispirata al principio della leale collaborazione tra poteri dello Stato, non costituisce un abuso. Mi è accaduto di scrivere nel 1993, in piena Tangentopoli, un articolo (*L'Unità*, 3 Agosto 1993) nel quale criticavo l'eccesso di giustizialismo e prevedevo che prima o dopo sarebbe arrivato un potere regolatore nei rapporti tra politica e giurisdizione. Perciò non sono contrario ad un equilibrio tra politica e giurisdizione, purché ispirato ai principi della Corte costituzionale, come non mi pare che accada nei casi di cui discutiamo. Per eccesso di zelo, zelo ideologico intendo, ho l'impressione che sia raggiunto un risultato contrario a quello voluto. I progetti non migliorano l'amministrazione della giustizia; non incidono sulle lentezze dei processi, né sui servizi per l'amministrazione della giustizia che sono assai carenti. Intendo riferirmi ai gravi vuoti degli organici del personale amministrativo (11.605 unità) e della magistratura (1832 magistrati), alle difficoltà connesse all'informatizzazione delle procedure, basti pensare a quanto oggi sta accadendo negli uffici giudiziari alle prese con il disastroso avvio di App che ha portato molti Presidenti di Tribunale e molti Procuratori della Repubblica a sospenderne l'applicazione, autorizzando la predisposizione e il deposito analogico degli atti ai sensi dell'art. 175 *bis* c.p.p. Aggiungo la mancanza di minimi mezzi per funzionare, come ad esempio, in qualche tribunale, la mancanza di carta necessaria per le fotocopie.

In questo quadro, il progetto dell'Alta Corte rappresenta un *unicum* nel panorama degli ordinamenti di *civil law*; ha un carattere di legislazione "speciale", perché in un contesto in cui operano almeno tre giurisdizioni, ordinaria, amministrativa e contabile, con ordinamenti equiparabili, interviene solo nei confronti di una di queste giurisdizioni, quella che ha pagato il prezzo più elevato nella difesa della democrazia (28 magistrati uccisi, quasi tutti *requirenti*). In ogni caso, poiché le correnti esistono anche nelle

altre giurisdizioni, con non minor peso negli affari interni di quanto ne abbiano le correnti dell'ANM per la magistratura ordinaria, forse acquisire un quadro dei procedimenti disciplinari e delle questioni che si pongono anche nelle altre giurisdizioni potrebbe agevolare la completezza del lavoro del Parlamento.

Mi permetto di segnalare, ad esempio, che il magistrato amministrativo che intenda ricorrere contro un provvedimento che lo riguarda emesso dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato deve rivolgersi a un giudice amministrativo che “dipende” (lo dico tra virgolette) dallo stesso Consiglio di presidenza che ha emesso il provvedimento impugnato.

Anche per ovviare a questa particolarità avevo, qualche tempo fa, proposto la costituzione di un'Alta Corte come giudice d'appello nei confronti di tutti i provvedimenti, disciplinari e amministrativi, emessi dagli organi di governo interno di tutte le giurisdizioni. Proposta del tutto diversa da quella della quale oggi discutiamo. D'altra parte, non sfugge a nessuno che nella maggior parte dei casi gli incarichi direttivi nella magistratura ordinaria vengono attribuiti dal Consiglio di Stato e non dal Csm; tutti conosciamo il prestigio e l'alta competenza professionale dei magistrati del Consiglio di Stato, ma credo che non fosse questo l'intento dei costituenti.

Sul piano più specifico mi permetto di segnalare alcuni interrogativi:

- a. Non sono previsti i costi della riforma: ignoro il parere della Commissione Bilancio; ma oggi il Csm ha un bilancio di circa 41 milioni annui, pur disponendo di una sede propria; per mettere in piedi l'altro Csm e l'Alta Corte significa disporre di un cifra pari al doppio dell'attuale bilancio del Csm, senza contare il costo delle due nuove sedi, degli impianti tecnologici, delle diverse attrezzature, delle auto etc.
- b. Nel d.d.l. AS 1353 non è previsto un quorum per l'elezione dei componenti laici dell'Alta Corte, così come per i componenti laici dei due Csm; le maggioranze parlamentari potranno eleggere da sole tutti i componenti laici?
- c. Mentre ai magistrati della giustizia amministrativa e di quella contabile è consentito di scegliere liberamente i componenti dei rispettivi Consigli di presidenza, questa possibilità è esclusa per i magistrati ordinari, per i quali vige la regola del sorteggio. È una disparità di trattamento compatibile con il principio di eguaglianza che costituisce principio fondamentale dell'ordinamento?
- d. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione eserciterà l'azione disciplinare anche nei confronti dei giudici?
- e. Sopravvive il ricorso alla Corte di cassazione ex art 111, comma settimo, nei procedimenti disciplinari che, come sappiamo, hanno carattere giurisdizionale (Corte cost. 289/92; 220/94; 119/95)? Il sesto comma

del nuovo art. 105 (d.d.l. 1353) parla di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte "per motivi di merito *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte". La formula escluderebbe altri ricorsi. Mi chiedo se questa norma sia compatibile con il principio generale del "diritto al ricorso per Cassazione" configurato in diverse sentenze della Corte Cost. (29/72; 26/99; 207/2099).

1. *Un unico giudice disciplinare per tutte le magistrature?*

La proposta di un organo indicato con la magniloquente denominazione di “Alta Corte”, come un fiume carsico, emerge alla superficie, si inabissa e riemerge, di volta in volta con mutamenti significativi. Corte di Giustizia disciplinare alla quale affidare la decisione dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei magistrati ordinari e di quelli amministrativi. Alta Corte della magistratura cui affidare il contenzioso su tutti i provvedimenti non solo del Csm, sia amministrativi sia pronunce della sezione disciplinare, ma anche degli organi di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle magistrature speciali, nonché la risoluzione dei conflitti di giurisdizione.

Queste proposte non hanno avuto alcun seguito e non solo per il decadere dei più ampi progetti di riforma in cui erano inserite. Anche la versione più ridotta, quella di Corte disciplinare per tutte le magistrature, scontava un vizio di origine: la inesistenza di un “Codice disciplinare” comune alle varie magistrature. Per i magistrati amministrativi, il procedimento disciplinare ha natura amministrativa e non giurisdizionale, a differenza di quanto previsto per i magistrati ordinari. Ed ancora, non vi è né tipizzazione delle condotte disciplinarmente rilevanti, né delle corrispettive sanzioni comminabili¹. La trattazione davanti al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa non è pubblica. Ove il Consiglio di presidenza si determini per la rimozione o la sospensione cautelare i provvedimenti sono adottati dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria². Non sono disponibili dati statistici.

¹ V. TENORE, *Il procedimento disciplinare per i magistrati amministrativi, contabili, militari, onorari e per gli avvocati dello Stato*, in M. FANTACCHIOTTI, M. FRESA, V. TENORE, S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 575-577.

² Ivi p. 589.593.

Ove poi si raffronti il Codice etico (che è cosa diversa dal Codice disciplinare) dei magistrati ordinari elaborato dall'Associazione nazionale magistrati con il Codice etico dei magistrati del Consiglio di Stato adottato dalla Associazione magistrati del Consiglio di Stato³, la distanza appare significativa. Basterebbe citare la “Regola 4. Attività esterna. L'espletamento di incarichi esterni non sovrasti, per impegni e per durata, lo svolgimento dei compiti istituzionali, così da evitare che si configuri una vera e propria carriera parallela.”

L'idea di un unico giudice disciplinare per le magistrature ordinaria e amministrativa è certamente suggestiva, ma di ben difficile realizzazione in quadro nel quale non sembra esservi alcuno spazio per una unificazione delle giurisdizioni. Del tutto impraticabile allo stato, con la pluralità delle giurisdizioni, la proposta di un giudice disciplinare unico in mancanza di un “Codice disciplinare” comune.

2. *Come funziona la giustizia disciplinare dei magistrati ordinari*

Prima di misurarsi le proposte di modifica del sistema disciplinare dei magistrati ordinari è doverosa un'analisi del funzionamento dell'attuale sistema. Nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024 del Procuratore generale della Cassazione Luigi Salvato (24 gennaio 2025) sono forniti dati statistici dettagliati.

I numeri sui provvedimenti adottati nel 2024 confermano quanto già emergeva dalle statistiche degli anni precedenti. La “giustizia domestica” del Csm è particolarmente rigorosa. Delle 24 pronunzie di sanzioni, la maggioranza riguarda le tipologie di sanzioni più severe: ammonimenti 0, censura 10, perdita di anzianità 8, rimozioni 2. La sanzione massima, espulsione dall'ordine giudiziario, è stata applicata in due casi. Ma si devono aggiungere otto decisioni di “non doversi procedere” basate sulla cessata appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario: si tratta di dimissioni volontarie anticipate a seguito di apertura del procedimento disciplinare, quasi sempre a fronte di addebiti gravi.

Questi dieci casi in totale (su circa 9.000 magistrati in servizio), uniti all'applicazione prevalente delle sanzioni più gravi, attestano il rigore del sistema disciplinare del Csm. Si devono aggiungere poi quattro casi di sospensione dalle funzioni, misura cautelare applicata per gli addebiti più gravi e

³ Riportato in M. FANTACCHIOTTI, M. FRESA, V. TENORE, S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare...* cit., p. 693-695.

che, ferma la presunzione di innocenza che potrebbe portare nel giudizio di merito anche al proscioglimento, in molti casi si conclude con l'applicazione delle sanzioni più gravi. Vi sono state anche pronunzie di assoluzione: una percentuale "fisiologica", a meno che per il giudice disciplinare debba valere il principio di accogliere tutte le richieste dell'accusa. Le iniziative disciplinari del Ministro, il quale peraltro dispone per le indagini dell'Ispettorato generale e spesso rilascia dichiarazioni fortemente critiche nei confronti di magistrati, sono state nel 2024 il 33.8%, un terzo del totale.

Un dato spesso citato come sintomo di lassismo della gestione disciplinare è quello delle archiviazioni. Tra i tanti: "Oggi oltre il 95% delle segnalazioni disciplinari a carico dei magistrati viene archiviato senza che neanche chi ha segnalato possa vederne le motivazioni. I magistrati non pagano mai per i loro errori, non ci sono azioni disciplinari. C'è una norma, che viene utilizzata sistematicamente, che stabilisce che quando il fatto contestato è di scarsa rilevanza c'è l'assoluzione" (on. Enrico Costa, intervenendo a Coffee Break su La7 il 27 febbraio 2025).

Ancora una volta i dati relativi 2024 tratti dalla Relazione 2025 del Procuratore Generale della Cassazione. Totale degli esposti pervenuti n. 1715, di cui 1115 (66,4%) classificati come atti inidonei a dare avvio ad una iscrizione formale di procedimento predisciplinare. Si tratta di notizie non circostanziate che, all'esito dell'esame da parte dell'apposito Gruppo Affari di pronta definizione, vengono archiviate con un provvedimento sinteticamente motivato di allegato agli atti di segreteria (ADS); gli estremi di tale provvedimento, unitamente a breve descrizione, sono comunicati periodicamente al Ministro della Giustizia. La percentuale così elevata di esposti archiviati *de plano*, non deve stupire solo se si abbia un minimo di esperienza, ad esempio, dei numerosissimi esposti che quotidianamente pervengono alle Procure della Repubblica: nella quasi totalità esposti del tutto fantasiosi. Per i 600 rimanenti si apre il procedimento predisciplinare, con possibili diversi esiti. Quanto all'esimente della scarsa rilevanza del fatto, nel 2024 è stata applicata in 13 casi.

Il rigore del sistema disciplinare italiano è attestato non solo dai rapporti annuali che prendono in considerazione gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma soprattutto dal raffronto con i dati del *Conseil Supérieur de la Magistrature* francese. Tra i sistemi giudiziari europei quello francese è il più vicino al nostro e il numero dei magistrati è pressoché simile. Il *Rapport d'activité 2023*, ultimo disponibile, indica per l'anno precedente 9 decisioni per i magistrati, due assoluzioni, una rimozione e sei sanzioni, di diverso livello. Per i pubblici ministeri sono stati presi in esame cinque casi, quattro non luogo a procedere e una rimozione dalla funzione di procuratore. Nessun serio osservatore che conosca la realtà della magistratura italiana e di

quella francese si azzarderebbe a sostenere che il livello professionale e deontologico della nostra sia nettamente inferiore a quella.

Nessun dubbio che alle particolari garanzie di cui godono i magistrati deve corrispondere il livello professionale ed etico più elevato. Infatti, la giustizia disciplinare del Csm produce un rigore nemmeno lontanamente paragonabile a quello di altre giurisdizioni disciplinari. La dizione “giurisdizione domestica”, spesso usata con accento polemico, è in realtà caratteristica tipica dei sistemi disciplinari. Le norme disciplinari devono essere stabilite per legge, ma si ritiene che la applicazione ai casi specifici debba essere attribuita ad una istanza dello stesso corpo, che da un lato conosce le dinamiche concrete di quell’organismo e dall’altro ha interesse a tutelare l’elevato livello professionale ed etico del corpo. La Costituzione, innovando sulla tradizione che prevedeva come “giudici disciplinari” istanze della stessa magistratura (Corte di Appello, Corte di Cassazione), attribuendo tale funzione al Csm, composto non solo da magistrati, ma anche da laici, ha attenuato il carattere di giustizia domestica.

La pubblicità delle sedute, così come la possibilità per l’incolpato di farsi assistere da un avvocato del libero foro, sono ulteriori temperamenti al carattere di giustizia domestica. Si deve sottolineare che entrambe le innovazioni, poi recepite a livello di legislazione primaria, furono introdotte con provvedimenti della Sezione disciplinare, rispettivamente nel 1985 e nel 2000. Una vicenda che ci mostra l’attenzione dello stesso Csm a muoversi ulteriormente nella linea di attenuazione del carattere di “giurisdizione domestica” intrapresa dal costituente con la composizione mista, laici e togati. Particolarmente rilevante la apertura alla pubblicità che da ormai quarant’anni consente anche al grande pubblico (con la ripresa e diffusione delle sedute della sezione disciplinare) di “controllare”, se del caso criticare, come viene gestita la deontologia dei suoi giudici⁴.

3. *L’Alta Corte disciplinare nel d.d.l. governativo*

Nel disegno di legge governativo AC 1917, ora AS 1353, approvato in prima lettura alla Camera e ora all’esame del Senato, l’“Alta Corte disciplinare” è prevista solo per la magistratura ordinaria. La composizione è alquanto articolata: dei quindici componenti, tre nominati dal Presidente del-

⁴ Una notazione personale: chi scrive faceva parte del collegio disciplinare del Csm che dispose la pubblicità della seduta del 6 luglio 1985, innovazione, come si è detto, poi recepita dal legislatore.

la Repubblica, tre estratti a sorte da un elenco formato dal Parlamento e sei giudici e tre Pm estratti a sorte tra i magistrati “con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità”.

Se in un collegio disciplinare un requisito di anzianità minima può essere ragionevole, la limitazione ai magistrati di cassazione in questo caso non ha senso, perché si valutano fatti e comportamenti e non questioni di puro diritto. È un omaggio al tradizionale principio gerarchico, contro la Costituzione che stabilisce che “I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni” (art.107 co.3 Cost.), norma che peraltro nel d.d.l. (a differenza dalla proposta dell’Ucpi) non viene modificata.

È introdotto un giudizio di appello, “anche per motivi di merito”, dinanzi alla stessa Alta Corte, in diversa composizione. Con l’innovazione del doppio giudizio di merito si produrrà inevitabilmente una maggiore sensibile lunghezza della durata dei procedimenti. Nulla dice la Relazione illustrativa sulla ragione di questa innovazione e sul perché introdurla a livello costituzionale, quando finora tutto il procedimento disciplinare è stato definito con norma ordinaria. Non si capisce se l’intento sia quello di escludere il ricorso per Cassazione. Poiché la intervenuta tipizzazione degli illeciti disciplinari non ha implicato un livello di tassatività quale quello richiesto per le fattispecie penali, negli anni trascorsi la giurisprudenza delle Sezioni unite in sede di ricorso avverso le sentenze della sezione disciplinare del Csm ha prodotto un corpus che ha utilmente integrato la normativa sulla tipizzazione. In ogni caso non sembra che con la impropria dizione “anche per motivi di merito” si possa produrre una eccezione al principio generale della ricorribilità per cassazione nei confronti di tutte le sentenze emesse da “organi giurisdizionali ordinari o speciali” (art.111 co.7 Cost), essendo ormai pacifica la giurisdizionalizzazione del procedimento disciplinare del Csm. Ove si reintrodusse, come ineluttabile, con legge ordinaria il ricorso per cassazione (oggi previsto dinanzi alle Sezioni Unite civili), in caso di annullamento con rinvio sarebbe ben difficile comporre un nuovo collegio dell’Alta Corte, dovendosi escludere i componenti che hanno composto il collegio di primo grado e quelli di appello.

Il ricorso al sorteggio, con modalità differenti per laici e togati, per i componenti dell’Alta Corte disciplinare riflette la scelta di tale metodo adottata per i componenti dei due Csm. Si ripropongono tutte le obiezioni contro la idea fallace dell’“uno vale uno”, ancor più rilevanti in questo caso data la specificità della funzione giurisdizionale in materia disciplinare. Il sorteggio per i componenti togati del Csm, sotto l’intento dichiarato di combattere il “correntismo”, si iscrive in realtà nel complessivo disegno di ridimen-

sionamento del Csm. Il sorteggio per i “giudici disciplinari”, proposto quasi per simmetria, è privo di ogni logica.

4. *Conclusione*

Le proposte di Alta Corte disciplinare in taglia L e XL sono state abbandonate perché impraticabili. Infatti, avrebbero presupposto, se non la riunificazione delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa (proposta ormai da tempo scomparsa all’orizzonte), quanto meno un Codice disciplinare (fatti-specie e sanzioni) comune e una ricognizione del funzionamento pratico delle diverse giustizie disciplinari attualmente in funzione.

Oggi l’Alta Corte è proposta in taglia S, perché competente per la sola magistratura ordinaria. Ma, se si considera il dato relevantissimo del criterio del sorteggio, che ovviamente non contribuisce alla autorevolezza dell’organo, si può più correttamente qualificarla in taglia XS.

La attuale proposta di riforma si inserisce coerentemente nel disegno complessivo della progettata riforma costituzionale. Spesso qualificata come riforma per la separazione delle carriere, in realtà, lo dice lo stesso titolo del d.d.l. “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale...”, è una radicale riscrittura del sistema che la Costituzione del 1948 ha posto a garanzia della indipendenza della magistratura tutta, giudici e Pm. Il Csm, l’organo di “rilevanza costituzionale” al quale il costituente ha attribuito i compiti di “governo” della magistratura, competenza in passato del Ministro della Giustizia, viene ridotto alla quasi irrilevanza. È spezzettato in due organi non comunicanti, gli si sottrae la competenza disciplinare e, soprattutto, attraverso il sorteggio dei componenti togati (secco o temperato che sia) se ne affida il funzionamento, appunto, al caso.

Dunque, Alta Corte in taglia XS, strutturata in una articolazione che può essere presa come esempio di scuola di cattiva tecnica legislativa, ma inserita nel disegno per un Csm in taglia S.

Federico Sorrentino

Brevi osservazioni aggiuntive sulla composizione e sulla competenza della Corte disciplinare:

- A- Della composizione e della nomina per sorteggio dei magistrati che ne dovrebbero far parte hanno detto i colleghi, e ad essi faccio riferimento. Peraltro, data la difficoltà di assicurare alla Corte disciplinare un ampio organico di magistrati e tenuto conto delle incompatibilità previste dal d.d.l., non vedo perché, in analogia con quanto stabilito dall'art.135 cost. per i giudici costituzionali, non si sia pensato di rendere nominabili anche i magistrati "a riposo".
- B- In secondo luogo, perché non estendere la competenza disciplinare di questa Corte alle altre magistratura, oltre a quella ordinaria, tenuto anche conto del *trend* alla unificazione delle magistrature?
- C- Infine, non vedrei male l'idea di prevedere l'impugnazione delle decisioni di questa Corte dinanzi alla Cassazione, sia pure dopo l'esperimento di una prima impugnazione dinanzi alla stessa Corte di disciplina. Si eviterebbe così di creare, a vantaggio della Corte disciplinare, un'area del tutto sottratta alla nomofilachia della Cassazione.

Propongo di leggere la Riforma con la lente di ingrandimento del comune cittadino, per due ragioni.

La prima risiede nella finalizzazione della giustizia, vincolata dal Costituyente al servizio del popolo sovrano; l'altra si proietta in avanti per affrontare la seguente domanda: se la riforma verrà approvata, la legge di revisione sarà presumibile sottoposta al voto popolare con il referendum costituzionale; quindi, il popolo sarà il protagonista dell'emendabilità del testo costituzionale come decisore ultimo.

E allora proviamo a immaginare quale potrà essere l'opinione del cittadino chiamato a votare la creazione di un'Alta Corte, la quale, stando a quanto illustrato nella Relazione di accompagnamento, si giustificerebbe per l'atteggiamento collusivo abitualmente tenuto dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (Csm), alla quale si rimprovera di essersi comportata nei confronti dei magistrati sospettati di aver violato gli obblighi costituzionali da giudice compiacente, non imparziale come dovrebbe, anche se l'illecita impunità sarebbe un fatto del passato, non ricorrente nel presente.

La Riforma si propone quindi di risolvere alla radice l'"effetto impunità" con la divisione del Csm in due distinti organi per favorire la crescita progressiva della cultura dell'imparzialità.

Ma considerato che l'ambizioso risultato già si sarebbe realizzato con la divisione del Csm, per quale ragione affiancare i due organi di autogoverno con l'Alta Corte? La risposta non c'è perché la creazione del nuovo soggetto costituzionale non è stata preceduta da un'attenta riflessione intorno alla sua ragione giustificativa.

Aggrava il disequilibrio soggettivo la natura dell'Alta Corte, accostabile a un giudice speciale, la cui previsione è sì costituzionalmente ammissibile, ma in quanto deroga all'unicità della giurisdizione, richiede l'esibizione di una *ratio* chiara e robusta, come ogni eccezione imporrebbe. Non basterebbe, quindi, la mera giustificazione di voler tutelare l'imparzialità, perché questa

è già stata conseguita con la duplicazione dei Csm, e quindi verrebbe solo riprodotta con l'Alta Corte che finirebbe per assicurarla in seconda battuta e in via residuale.

In secondo luogo, riprendendo l'impostazione iniziale tendente a privilegiare il punto di vista del cittadino, nonché ritornando a quanto già detto dal Procuratore generale Luigi Salvato, ricordo che i doveri del magistrato hanno titolo direttamente negli articoli della Costituzione, non nel codice deontologico, e si sintetizzano in un unico obbligo: proteggere i diritti dei cittadini, esposti alle aggressioni dei privati e del potere pubblico, tentati di soverchiare i più deboli.

Tale dovere *a latere creditoris* prende forma nel diffuso sentimento popolare, che vede il cittadino confidare nel giudice perché questi valuterà il suo agire in modo analogo a come ha giudicato chi lo ha preceduto.

Pertanto, se è vero che i doveri sono al servizio dell'obiettivo finale ugualianza, a maggior ragione la legge di revisione costituzionale non può mettere in discussione la dignità e il prestigio dei giudici, diversamente finirebbe per negare l'affidabilità all'intera categoria agli occhi dell'opinione pubblica.

Questa denigrazione *ex lege* ha i suoi indizi nella previsione del sorteggio come sistema generalizzato e unico per comporre i due Csm e anche l'Alta Corte. A mio avviso, tale modalità di selezione offende la magistratura perché il legislatore prima ritiene i giudici capaci di pronunciare una sentenza di condanna all'ergastolo, ma poi considera gli stessi incapaci di eleggere i propri componenti nel Csm.

La circostanza che questa carenza di rispetto verso i magistrati investa anche il Parlamento, perché reputato parimenti inidoneo a selezionare i propri rappresentanti, affidandosi alla Dea bendata anche per la scelta dei membri laici, non attenua l'offesa del legislatore di revisione all'ordine giudiziario.

Visto che la Riforma non persegue il fine annunciato, cioè accrescere l'imparzialità del giudice, solleviamo il velo sul fine realmente perseguito, ma non dichiarato: ricondurre i Pubblici ministeri nell'alveo dell'Esecutivo.

Nell'ottica del Costituente il Pm doveva essere un magistrato sia per la sua posizione istituzionale in quanto condivide con i giudici gli attributi dell'imparzialità e dell'autonomia interna ed esterna dagli altri poteri dello Stato, sia per il suo profilo dinamico: agisce da magistrato, infatti, e quando riceve dalla polizia giudiziaria le richieste di adottare misure limitative della libertà fondamentali non si conforma automaticamente a quanto la polizia gli propone. A fronte di una domanda di perquisizione, il Pm dovrà valutare se la misura di equilibrata coesistenza tra la sicurezza e la libertà personale, consegnata nella regola astratta e generale della legge, ricorra nel caso concreto; insomma, non fa nulla di diverso dal sussumere il fatto nella fattispecie disegnata *ex lege* come farebbe un giudice. La sua "borsa degli attrezzi"

contiene le stesse facoltà cognitive-valutative di quella del giudice, che le impiegherà quando dovrà rendere definitivo l'atto coercitivo provvisorio del Pm o quando riterrà di doverlo rovesciare, se non lo condivide in base alle risultanze istruttorie o se la situazione fosse *medio tempore* cambiata.

Molti gli esempi offerti dal diritto positivo che attraggono il Pm al *reasoning* del giudice: si pensi, alla recente Legge n. 168/23 che contrasta la violenza sulle donne, valorizzando proprio i compiti giurisdizionali del Pm, cui affida la decisione sui provvedimenti d'urgenza in difesa della donna offesa. Siamo davanti ad atti ordinatori che comprimono le libertà del presumibile autore del reato a tutela dell'incolumità morale e fisica della sua vittima: l'allontanamento dalla casa condivisa, l'obbligo di portare il braccialetto elettronico, il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla donna. In tutti questi casi, il Pm pronuncia provvedimenti che incidono sugli artt. 13 e 14 Cost., cioè sulle libertà fondamentali, e la natura provvisoria di tali ordini, che hanno appunto un'efficacia immediata ma rimuovibile se non convalidati in tempo dal giudice, nulla toglie alla loro natura di ordini coercitivi personali che si collocano sullo stesso piano dei successivi provvedimenti definitivi spettanti al giudice.

Allora, il Pm è solo il gestore dell'istruttoria processuale, o anche contribuisce alla preparazione di un giudizio perché condivide la stessa cultura della giurisdizione di colui che verrà dopo di lui nell'iter processuale?

Scelgo la seconda impostazione con il conforto del dato normativo. Ricordo infatti che nel giudizio in via incidentale davanti alla Corte costituzionale il Pm si può costituire, facoltà questa, non riconosciuta anche alla parte privata; la regola processuale mette in luce la dimensione oggettiva di questa figura, presente nel processo di legittimità costituzionale a tutela della buona amministrazione della giustizia (ex art. 104 Cost.), e non degli interessi delle parti, il che è in linea con l'aver consegnato nelle sue mani un bene oggettivo, la tutela e il ripristino della legalità violata, non un mero interesse pubblico specifico.

Muoversi nella logica del Pm parte pubblica imparziale consente anche di comprendere l'elemento fortemente innovativo della riforma del d.lgs. 150/22, che ha valorizzato la dimensione giudicante del Pm, quando gli ha assegnato un compito delicato: decidere se mandare o meno a giudizio la causa in base a una prognosi *ex ante*. In altri termini, il Pm si dovrà chiedere se l'imputazione ha serie *chances* di concludersi in una pronuncia di condanna; qui il Pm fa sua la logica predittiva degli algoritmi perché sperimenta pratiche di valutazione previsionale in ordine a una presumibile condanna, la sola ipotesi che potrà giustificare la trasmissione dei suoi atti al giudice, diversamente non dovrà chiederne l'archiviazione.

Qui io vedo nel Pm un'atleta che sta per fare un tuffo di testa nel mare della giurisdizione, anticipando senza pretesa di definitività quanto poi sarà il giudice a confermare o rigettare.

Chiudo questa immagine con una riflessione di prospettiva: nel momento in cui il Pm sarà distinto senza possibilità di ritorno dal giudice, si muoverà nell'ordinamento giuridico come un gigante, irrobustito nel potere inquisitorio e protetto senza riserve da un Csm esclusivamente requirente per la parte togata; insomma, un titano di fatto incline a soverchiare il giudice, anche se la Riforma avrebbe voluto proprio l'inverso, cioè che gli restituisse la mancata imparzialità. Sarà un Pm elevato alla 'n' potenza che nella ricerca del suo nuovo punto di riferimento, avendo perso di fatto quello dell'ordine giudiziario e non potendo rimanere a lungo acefalo, lo individuerà nell'Esecutivo, come già auspicava l'on. Giovanni Leone nella sua Relazione alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, in quanto ogni Governo è disponibile a indirizzare, se non già a dominare, l'azione penale, e se ciò non bastasse c'è sempre la prova offerta dagli ordinamenti che prima di noi hanno già operato la separazione delle carriere e hanno avuto questo epilogo.

In conclusione, non posso condividere il pensiero di alcuni relatori di questo Convegno, perché la Riforma, insieme a quelle sul Premierato e sul Regionalismo differenziato, è coerente con una finalità di fondo: obbedire a una tensione centripeta che affastella confusamente poteri e compiti nelle mani di uno solo, il premier, contro il disegno del Costituente che voleva i poteri divisi tra più organi costituzionali secondo la regola della circolarità del controllo/sindacato.

Qui si "separano le carriere per concentrare i poteri".

Questo può essere lo slogan asciutto e chiaro della nostra campagna referendaria a difesa dell'indipendenza della Magistratura.

Giovanni Maria Flick

Il pianeta giustizia mi sembra – nel contesto della polemica – una “rosa dei venti”. I suoi quattro punti cardinali sono rappresentati dalla riserva di legge; dal “giusto processo” con tutte le sue implicazioni e complicazioni sostanziali e processuali; dal principio cardine della responsabilità personale in forza di una legge anteriore al fatto compiuto da una persona; dalla pena che non deve essere contraria al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del condannato.

Quella della rosa dei venti è una realtà tempestosa verso nuove prospettive auspiccate da tutti, ma fra loro assai diverse. È segnata da venti impetuosi che investono l'uno e poi l'altro settore di essa senza più alcuna distinzione fra questi ultimi. È caratterizzata non solo da rapidità, con il suo corteo di suggestioni, trascinamenti, coinvolgimento, fascino; ma da una pretesa di velocità (intesa come un valore misurabile) che finisce per annullarsi nell'indifferenza e nell'inerzia.

Quella realtà è segnata da burrasche improvvise, alternate a una bonaccia sonnacchiosa; da slanci riformisti contrapposti a paure e a inquietudini di fronte al nuovo. Cerca di svolgersi nel timore di cambiamenti del modo di vivere, nella inquietudine e nell'angoscia, senza avvertire il cambiamento culturale e tecnologico che stiamo vivendo e la sua turbolenza. Non tiene sufficientemente conto della necessità di coniugare rapidità e lentezza; finisce per risolversi in egoismo, solitudine e rassegnazione, anziché germogliare frutti positivi.

È una realtà che rischia di non evitare il naufragio sugli scogli del soggettivismo disordinato dei protagonisti o sulle secche del sincretismo superficiale e del populismo; per evitare le inquietudini del nostro tempo attuale finisce per risolversi in un quieto vivere soltanto apparente, destinato al fallimento. Ossessionata dalla tempesta, la navigazione rischia di sottovalutare le “novità” e le difficoltà della riva verso cui si dirige; non è in grado di sviluppare, con la memoria del passato e dei suoi errori, l'intuito per governare la direzione verso il futuro.

Al di là dell'apparenza sembrano mancare la consapevolezza dei valori in gioco; la capacità di un dialogo sincero e costruttivo su di essi; il coraggio di aprirsi reciprocamente alla fiducia e alla ricerca di un percorso comune.

Vi è quanto basta – negli spunti numerosi e in parte fondati che emergono dal dibattito culturale – per raccogliere indicazioni che consentano di aprirsi a qualche fiducia su una “giustizia semplice”, libera dai condizionamenti, dagli alibi e dagli eccessi del tecnicismo e della politica per raccogliere ed attuare le indicazioni costituzionali su di essa. Per superare ad esempio il disagio di fronte all'inutilità sostanziale di un dibattito sulla “separazione” delle carriere, di fatto da tempo “risolto”, mentre premono richieste quotidiane e ben più pressanti di giustizia in concreto. Per liberarsi dalla lite – incomprendibile per i cittadini e per gli utenti – fra magistrati e avvocati, superando i tecnicismi e ritornando alla realtà e alla sostanza dei problemi più urgenti; ma al tempo stesso evitando il fascino perverso e seducente di una giustizia soltanto robotica.

Riccardo Fuzio

Premessa

L'intenzione "dichiarata" del legislatore ha tre obiettivi: a) ridare nuovo impulso al funzionamento del Csm ed alla credibilità della sua attività mediante la riduzione, *rectius* eliminazione, del peso e del condizionamento delle correnti interne alla Associazione nazionale magistrati; b) introdurre la separazione delle carriere all'interno dell'unica magistratura – cui allo stato si accede ancora con unico concorso – con una netta cesura tra i giudici ed i pubblici ministeri; c) introdurre una corte disciplinare esterna al Csm, ma unica per giudici e pubblici ministeri.

Il Csm ha espresso il suo parere a larga maggioranza: attraverso di esso si sono pur manifestate alcune criticità.

L'economia imposta dalla natura di semplice intervento che segue l'interessante dibattito svolto sulla istituzione dell'Alta Corte mi induce a prendere spunto da alcuni degli argomenti esposti dai relatori e dagli intervenitori.

1. Le correnti e il sorteggio

Sul condizionamento del Csm da parte delle correnti della Anm, mi limito a ribadire la netta differenza tra la presenza di diverse correnti (*rectius* gruppi associativi) all'interno del dibattito nella Anm, come espressione di differenti impostazioni culturali del ruolo della giurisdizione, e gli effetti di degenerazione delle stesse ed esasperazione del criterio di appartenenza all'interno dell'istituzione del Csm, preposta all'organizzazione ed amministrazione della funzione giudiziaria.

Sul punto, ricordo che la tanto evocata cultura della giurisdizione è un concetto che si radica nei fondamenti della democrazia e nell'evoluzione (o involuzione) dello Stato di diritto all'interno di ciascun Paese, e che necessa-

riamente si coniuga con la storia del nostro Paese. L'Anm ha svolto un ruolo storico importante nei suoi oltre 100 anni di vita (anno di costituzione 1904-1911) mediante il suo dibattito interno e le prese di posizione assunte in tanti difficili momenti della nostra storia prima e dopo l'istituzione della Repubblica e l'approvazione della Costituzione. È indubbio che il cambiamento verificatosi nell'assetto istituzionale del Paese tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo, comunemente etichettato come fine della "Prima Repubblica", ha determinato mutamenti del ruolo della giurisdizione, della magistratura e della risposta che lo Stato, nel suo insieme, ha dovuto fornire alle nuove sfide in tema di giustizia. Penso ai principi del giusto processo ed alle connesse modifiche costituzionali ed ordinamentali che hanno posto ed oggi, ancor più, pongono in primo piano la necessità di definire una reale identità – direi smarrita – del processo penale e le esigenze di garantire l'efficienza del servizio di giustizia civile e penale.

Non è questa la sede per gli approfondimenti di merito che richiederebbero confronti seri e documentati sui lavori del Parlamento e delle varie consiliazioni del Csm, ma anche sulle posizioni assunte dai gruppi associativi all'interno della Associazione nazionale magistrati e sul ruolo dell'avvocatura. Voglio dire che nessuno può ergersi ad arbitro supremo e dettare la verità sulle risposte che ciascun protagonista del complesso "sistema giustizia" ha saputo esprimere rispetto alle attuali sfide.

Questo mi fa gioco per riaffermare che solo il dialogo fecondo può e deve prevalere in contesti tematici così delicati nei meccanismi di tenuta del Paese. Non si tratta di rileggere la carta costituzionale per fare prevalere un potere sull'altro, essendo indubbio che solo il legislatore è deputato ed ha il potere di "fissare" le regole, ma di rilanciare lo sforzo comune per un equilibrio funzionale alla risposta del servizio giustizia che è l'importante compito assegnato alla magistratura nell'interesse dei cittadini e della Repubblica.

In questa ottica, appare distonico che la nomina a componente del Csm possa essere più rassicurante per l'autorevolezza del Consiglio, quale organo di tutela dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, se rimessa alla fatalità del sorteggio. Pare evidente che le "correnti" non scompaiono per editto e, di contro, essere potrebbero essere rafforzate o penalizzate non sulla base dei valori e delle idee manifestate ma dalla dea bendata che non può assicurare alcun risultato di esclusione di componente privo dello stigma correntizio. Forse il sorteggio può/poteva avere un senso in una situazione di emergenza ma non certo in proiezione futura e di sistema.

Concludo sul tema ricordando la forte presa di posizione espressa dal Presidente Napolitano che, a conclusione della consiliazione 2010-2014, ebbe a dichiarare testualmente che condotte e comportamenti virtuosi potrebbero

neutralizzare le polemiche “*sulle nomine e sugli estenuanti ed impropri negoziati nella ricerca di compromessi e malsani bilanciamenti tra correnti*”.

Osservazione giusta, che ben sottolinea l'eccessivo peso delle correnti che, per la moltiplicazione e temporaneità delle funzioni direttive, appaiono spesso impegnate troppo nelle nomine facendo invece mancare la fecondità del dibattito sui temi più generali ed essenziali alla tenuta del sistema.

2. *La separazione delle carriere o delle funzioni? Il ruolo del Pm*

Altri hanno lambito il tema della proposta di riforma costituzionale che introduce, a completamento delle norme ordinamentali che disciplinano le ipotesi di cambiamento delle funzioni del magistrato da quelle giudicanti a inquirenti e viceversa, una più netta separazione delle carriere dei magistrati mediante l'istituzione di un apposito Csm cui viene demandata la medesima funzione sinora svolta dal Csm attuale ai sensi dell'art. 105 Cost.

In proposito, come emerge nel menzionato parere del Csm, molto sarà rimesso alla legge ordinaria per la netta scelta del legislatore a favore della duplicazione dell'organo anziché dell'opzione della doppia sezione.

Sullo sfondo della proposta, al di là della visione costituzionale (art. 112 Cost.) ma anche scenografica di un Pm posto sullo stesso piano della difesa dell'indagato, pare evidente che l'innovazione si rivolge al ruolo che il Pubblico Ministero ricopre all'interno del nostro assetto costituzionale, ordinamentale e processuale.

Orbene la prospettiva di ri-equilibrare la posizione del Pm nei confronti del giudice, di cui si vuole potenziare l'indipendenza ed autonomia dal “collega-magistrato Pm” per renderlo ancora più imparziale tra le due parti del processo, mostra inconsapevolmente e, forse, inconsciamente la volontà di innalzare sì la figura di terzietà del giudice – obiettivo sicuramente da condividere – ma al contempo di “ridurre” i poteri e gli spazi di intervento del Pm.

Per essere chiari – e lo ribadisco – l'effetto della riforma è testualmente limitato e rivolto solo al giudice. Ma è indubbio che la proposta trova origine nelle critiche e nelle “accuse” rivolte, fuori e dentro il Parlamento, alle iniziative dei Pm non gradite, contestate e/o addirittura smentite dall'esito finale del processo sfavorevole alla tesi dell'accusa. Ma se si può condividere la diagnosi e l'evidenziazione di un problema, il rimedio proposto non è idoneo a risolverlo.

Il vero dibattito coinvolge il ruolo del Pubblico Ministero che, a nostro parere, richiede un approccio più ampio avendo ben presente che la “cura” studiata è sbagliata o non adeguata perché il vero paziente da curare è il processo

penale italiano che non ha più una sua piena identità. Il rischio è quello di una eterogenesi dei fini, come si verificò all'indomani dell'entrata in vigore del codice Vassalli anche per effetto di varie cause, con un rafforzamento del Pubblico Ministero, una maggiore gerarchizzazione dell'organo deputato all'esercizio dell'azione penale e una vicinanza con la polizia giudiziaria.

3. *La Corte disciplinare*

Sull'istituzione dell'Alta Corte disciplinare i due relatori hanno già richiamato le precedenti proposte avanzate negli anni su questa innovativa previsione che ha imposto la legge costituzionale per sottrarre al Csm il giudizio disciplinare (art.105 cost.).

Molti hanno già detto della non corrispondenza al dato statistico della denuncia di lassismo mostrato dal Csm nel giudicare le responsabilità dei magistrati incolpati degli illeciti oggi tipizzati e sottoposti all'azione di responsabilità disciplinare obbligatoria del Procuratore generale della Corte di cassazione. Sorprende piuttosto che, di fronte alle ripetute accuse rivolte all'invadenza di alcune iniziative dei pubblici ministeri o dei giudici ordinari, analoga attenzione non sia stata rivolta all'opportunità di estendere la competenza dell'Alta Corte disciplinare ai componenti delle altre magistrature anche nei cui confronti sono elevate critiche; ad esempio, in occasione di alcune misure cautelari emesse dal giudice amministrativo. L'osservazione non vuole certo chiamare in causa i colleghi delle altre magistrature gratuitamente e la cui professionalità è ben nota quanto porre in evidenza l'occasione persa per una riflessione comune sul tema così delicato della responsabilità disciplinare delle magistrature pur nelle loro differenze ordinamentali e costituzionali.

In questa prospettiva, ricordo che il Consiglio superiore nel 2011 organizzò una giornata di studio sul tema "Riformare il giudice disciplinare per i magistrati?" in occasione del disegno di legge costituzionale n. 4275, recante «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione». Nel corso dell'incontro, i Presidenti dell'epoca del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, pur con accenti diversi, si dichiararono favorevoli ad omogeneizzare gli aspetti sostanziali e processuali dei procedimenti disciplinari all'indomani della tipizzazione degli illeciti introdotta per i magistrati ordinari. In particolare, fu messa in rilievo la stretta correlazione che esiste tra la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato e la conformazione delle regole sulla responsabilità disciplinare, perché la prospettiva dell'irrogazione di una sanzione può «condizionare il magistrato nello svolgimento delle funzio-

ni che l'ordinamento gli affida», e impone, «che siano adottate tutte le misure volte ad evitare ogni indebito condizionamento», come affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 87 del 2009).

Nella medesima occasione il prof. Onida si esprime nel senso che *“se accettiamo una visione della responsabilità disciplinare come strumento di garanzia di interessi generali questa dovrebbe valere per tutti i magistrati e non soltanto per i magistrati ordinari”*, ponendo altresì i temi della composizione della Corte e delle impugnazioni delle sue decisioni quali ulteriori spunti di riflessione a favore della tesi di una Corte unica.

In ordine alla composizione della Corte disciplinare prevista nella proposta in esame, osservo che si rischia di creare un giudice ibrido tra nominati e sorteggiati che potrebbe condurre ad un giudice privo della necessaria anzianità esperienziale e della diretta conoscenza del concreto funzionamento del processo quanto meno rispetto agli illeciti funzionali contestati. Al riguardo la mia personale esperienza, vissuta e raccontata dai componenti laici, è nel senso della grande importanza del contributo offerto alla decisione da parte dei componenti laici che provengono dall'avvocatura.

L'idea di un peso correntizio anche nella giustizia disciplinare è completamente fuori della realtà. Non si è mai verificato che una sentenza sia stata determinata dal prevalere di una logica di appartenenza come possono testimoniare tutti i componenti, laici e magistrati, delle sezioni susseguitesi negli anni. La ragione è semplice ed è connessa alla natura giurisdizionale del giudizio e della sentenza che sono puntualmente regolati e disciplinati dalle norme del processo penale che, in ultima analisi, fa prevalere in caso di condanna la soluzione più favorevole all'imputato (art. 527 cpp) e consente al dissenziente di far constatare il proprio dissenso (art. 125 cpp). Del resto, come normalmente accade nei giudizi, civili e penali, il dissenso di un componente può determinare il cambio dell'estensore rispetto al relatore designato. Ben diverso, invece, è il *modus decidendi* dell'assemblea plenaria del Consiglio il cui esito è rimesso alla maggioranza dei voti espressi su delibere motivate secondo criteri che impingono nella discrezionalità.

Infine, segnalo che la creazione di due diverse Corti disciplinari determinerà una grande difficoltà nell'articolazione della legge attuativa e del suo inserimento nel nuovo assetto del sistema delineato.

Da ultimo ed in ogni caso, l'iniziativa sulla Alta Corte deve indurre a valutare l'opportunità, pur nella attuale differente natura rispettivamente giurisdizionale per la giustizia disciplinare per i magistrati ordinari e amministrativa per le altre magistrature, di un approfondimento del tema per uniformare le normative disciplinari al fine di una maggiore tenuta del sistema disciplinare delle diverse magistrature, compresa l'ultima e nuova figura del “giudice tributario”.

Considerazioni conclusive

Margherita Cassano

Conclusioni

1. La genesi dell'intervento di modifica dell'assetto costituzionale in tema di Magistratura

1. La genesi dell'intervento di modifica costituzionale dell'assetto della Magistratura in discussione in Parlamento è da ricercare nel complesso rapporto tra legge e giurisdizione quale si è venuto delineando nel corso degli ultimi venti anni per una molteplicità di cause che, per ragioni di sintesi, mi limito ad illustrare sinteticamente.

1.1. Sul versante legislativo è sempre più intensa l'attività di produzione legislativa che spesso interviene, a cadenze ravvicinate, sullo stesso ambito di materia dettando, a seconda del contingente momento politico, regole talora configgenti che rischiano di provocare disorientamento nella collettività e di incidere sulla capacità della legge di ordinare in modo efficace e razionale una certa comunità di persone.

Il numero elevato delle leggi è a sua volta ascrivibile a due linee di tendenza progressivamente evidenti: per un verso il recepimento delle istanze di un corpo sociale sempre più dilacerato, incapace di darsi autonomamente regole di civile convivenza fondate sulla condivisione dei valori costituzionali e alla costante ricerca di un intervento autoritativo esterno che possa disciplinarne a scapito di un ruolo di cittadinanza attiva e solidale quale delineato dall'art. 2 della Carta fondamentale; per altro verso, e con particolare riguardo al settore penale, l'attribuzione alla legge di un ruolo simbolico allo scopo di dare risposta a fenomeni sociali mediante l'introduzione di nuove previsioni incriminatrici, corredate da un apparato sanzionatorio non sempre rispondente a principi di coerenza e proporzione.

Inoltre, l'esercizio sempre più frequente del potere normativo non da parte del Parlamento, suo fisiologico titolare, bensì da parte del Governo, motivato da situazioni di necessità e urgenza, non può sempre assicurare la indispensabile opera di coordinamento con le altre leggi e di abrogazione espressa di quelle incompatibili con le nuove previsioni. In tal modo si con-

tribuisce a creare un quadro di riferimento normativo non sempre chiaro che amplia inevitabilmente l'ambito dell'attività interpretativa del giudice chiamato, innanzitutto, a ricostruire in maniera organica il sistema delle fonti per individuare la disposizione applicabile allo specifico caso sottoposto al suo esame, previa eventuale verifica di ipotesi di abrogazione implicita costituenti, in linea teorica, un'eccezione, quali forme di necessitato intervento surrogatorio del magistrato rispetto alle attribuzioni proprie del legislatore.

Nono solo: la rapida successione di molteplici leggi nei vari ambiti si riflette inevitabilmente sulla qualità del dato normativo con la conseguenza che l'equivocità e la polisemia del suo contenuto favoriscono la tendenza culturale a considerare le leggi dei meri testi, tributari di un valore solo all'esito dell'interpretazione con il conseguente e quasi naturale corollario del diritto quale mero dato esperienziale.

Occorre ulteriormente evidenziare che la categoria della legge tradizionalmente conosciuta si sta scomponendo in tanti diversi modelli che spaziano dalla *soft law*, alle clausole generali, dalle leggi-provvedimento al rinvio alle fonti secondarie con conseguente perdita del carattere di generalità ed astrattezza.

In taluni casi, si assiste, poi, ad un'asimmetria tra le fonti nazionali e quelle sovranazionali e ad un significativo ritardo nel conformare il nostro ordinamento alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano condannato lo Stato italiano per carenze strutturali del sistema. Il pensiero corre, a mero titolo esemplificativo, alle complesse vicende correlate al processo *in absentia* che hanno significativamente inciso sull'effettività della risposta giudiziaria e sulla stessa tenuta del giudicato.

1.2. In contrapposizione al fenomeno della proliferazione legislativa si collocano i ritardi legislativi nel fornire compiuta regolamentazione a nuove domande di giustizia espressione del dinamismo del corpo sociale e della accresciuta consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini con conseguente riflesso sull'attività del giudice, posto talora di fronte all'alternativa drammatica di rispondere con un semplice, e per lui tranquillizzante, non *liquet* oppure di verificare la sussistenza di parametri di riferimento costituzionali e convenzionali per fornire una risposta che sia, in ogni caso, rispettosa della sua sottoposizione esclusiva alla legge.

1.3. Forieri di possibili tensioni del complessivo equilibrio istituzionali appaiono i ritardi del Parlamento nell'affrontare il delicato tema del rapporto tra diritto, potere e diritti fondamentali. Come osservato da autorevole dottrina, il diritto è strumento di legittimazione del potere, ma, al tempo stesso, il potere è concreto strumento dei diritti. Il potere, insomma, ha bisogno del diritto, ripetendo da esso la propria legittimazione, almeno quanto

i diritti fondamentali hanno bisogno del potere per potersi affermare. Se questo è vero, è possibile affermare che senza una fondazione giuridica non può esservi potere e che, senza un potere legittimo, i diritti fondamentali restano mere ipotesi e legittime aspirazioni.

Il tema ha un rilievo centrale ove si consideri che stiamo assistendo ad una vera e propria euforia dei diritti fondamentali accompagnata dal bisogno di proclamazione di altri ancora, persino quando resta dubbia la loro stessa effettiva natura di diritti fondamentali, e dal suggerimento di un allargamento del loro catalogo rispetto ai contenuti positivi: si pensi, come ha efficacemente sintetizzato il presidente Barbera, a originali primizie giuridiche quali il diritto alla qualità della vita, il diritto alla pace, il diritto alla diversità, i diritti delle generazioni future, il diritto alla sicurezza, il diritto allo sviluppo, il diritto alla democrazia, il diritto all'efficienza, senza considerare le categorie specificate per fasce antropologiche (quali i diritti degli anziani, quelli dei bambini, quelli degli utenti) o naturali (emblematici i diritti degli animali); il problema è ampio e complesso e non può essere banalizzato, in quanto nella prospettiva della revisione del catalogo dei diritti fondamentali troviamo anche le problematiche dell'inizio e della fine della vita, del testamento biologico, del trattamento terapeutico per malati terminali o incoscienti.

In presenza di una linea di tendenza così complessa che delinea un radicamento ultrapositivo dei diritti nella coscienza storico-sociale del popolo, sganciandoli da un atto costituente, e incide sulla stessa essenza della Carta fondamentale, in quanto li ancora alla sovranità dei valori piuttosto che alla positività della Costituzione, si delinea un grave pericolo: quello di una smisurata dilatazione della categoria dei diritti fondamentali senza la preventiva mediazione formale del legislatore e l'impropria attribuzione alla magistratura del compito di sintesi, bilanciamento, armonizzazione degli stessi.

2. Le ricadute della crisi della legge sull'ambito dell'intervento giudiziario

La crisi della legge quale sin qui tratteggiata determina inevitabilmente l'ampliamento dell'ambito di intervento giudiziario che trova una sua spiegazione anche in fattori legati alla più generale evoluzione del sistema: a) l'immutabilità nel corso del tempo delle prerogative del potere esecutivo e di quello legislativo; b) la caduta di alcuni significativi vincoli e limiti all'intervento dell'autorità giudiziaria che si è esteso ad ambiti in precedenza preclusi: il pensiero corre all'abrogazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei componenti delle Giunte provinciali per reati contro la pub-

blica amministrazione, o alle rilevanti modifiche normative che hanno ridotto la sfera del segreto di Stato; c) la progressiva crisi delle altre sedi di risoluzione dei conflitti con conseguente delega all'Autorità giudiziaria a fornire risposta esclusiva a vicende complesse (penso in particolare modo ai delitti contro la pubblica amministrazione) che richiederebbero una molteplicità di interventi nella consapevolezza che, in una moderna democrazia, l'intervento giudiziario deve costituire *l'extrema ratio* quando non hanno funzionato gli strumenti di controllo preventivo amministrativi e politici e che la giustizia, in particolar modo quella penale, non può fungere da impropria sede per l'elaborazione di principi etici su cui fondare la convivenza civile; d) il fenomeno della contrattualizzazione delle leggi che, sempre più frequentemente, contengono clausole generali, frutto di delicati compromessi politici, destinate ad essere riempite di contenuto dal magistrato cui è rimesso il bilanciamento tra i diversi valori costituzionali in gioco non operato in precedenza dal legislatore, pur se nel rispetto del limite invalicabile costituito dal dato testuale della disposizione e del quadro di riferimento costituzionale e sovranazionale (emblematiche sono, in proposito, a mero titolo esemplificativo, le nozioni di stato di abbandono morale e materiale del minore, quale presupposto ai fini dell'adozione, e quella di giusta causa nel settore dei licenziamenti).

È in questo contesto così complesso che il giudice è chiamato a svolgere la sua attività di interpretazione ed applicazione della legge, un'attività che sta assumendo progressivamente un rilievo centrale, essendo entrata a fare parte della cultura del giurista la consapevolezza che il reale significato di una disposizione normativa, in un determinato contesto socio-culturale, non emerge dalla mera analisi del dato positivo, ma da un più complesso *unicum* che coniuga tale dato con l'atteggiarsi della relativa prassi applicativa e che la struttura necessariamente generica della disposizione è integrata e riempita di contenuti dall'attività concretizzatrice della giurisprudenza.

Il complesso dei fattori in precedenza descritti ha ingenerato l'erroneo convincimento che la magistratura viva con insofferenza la sua soggezione esclusiva alla legge, voglia estendere il suo intervento ad ambiti che le sono preclusi sì da alterare il delicato equilibrio costituzionale e che il Consiglio superiore della magistratura non abbia efficacemente contrastato, anche in sede disciplinare, comportamenti non conformi al quadro di riferimento normativo.

3. Alcune questioni aperte poste dal disegno di legge costituzionale in tema di Alta Corte disciplinare

3.1. Il principio di leale collaborazione fra Istituzioni dello Stato sollecita la prospettazione di alcune questioni aperte relative al disegno di legge costituzionale in tema di Alta Corte disciplinare, da intendere come contributo tecnico al dibattito parlamentare su di un tema così complesso e sfaccettato.

La relazione di accompagnamento al disegno di legge di modifica costituzionale sottolinea la volontà di porre rimedio a talune inadeguatezze rivelate dalla prassi applicativa, accusata di eccessivo lassismo e di un'ottica autoreferenziale, e di rafforzare la terzietà del giudice disciplinare mediante la creazione di un Organo autonomo rispetto al Consiglio superiore della magistratura cui siano trasferite le attuali attribuzioni di quest'ultimo in tale materia.

Nella prospettiva riformatrice, la terzietà sarebbe assicurata dai nuovi criteri di selezione dei componenti, non più scelti tra i magistrati ordinari eletti quali componenti dell'organo di governo autonomo dai loro colleghi ed espressivi delle diverse realtà professionali, e inoltre dalla netta dicotomia tra partecipazione alle attività di amministrazione attiva del personale di magistratura e funzioni disciplinari.

Per tale via, secondo il disegno di legge di modifica costituzionale, si otterrebbe il rafforzamento dell'autorevolezza dell'organo di governo autonomo dei magistrati e della funzione disciplinare nei confronti dei magistrati, funzione di rilievo pubblico, e sarebbe possibile evitare, quanto più possibile, commistioni tra l'esercizio della funzione disciplinare e la partecipazione alle attività di gestione della magistratura.

Sottese al disegno riformatore sono alcune questioni di carattere generale, comuni ai diversi plessi giurisdizionali: l'indipendenza e l'imparzialità del giudice disciplinare; il nesso tra l'esercizio di questa attribuzione e i compiti di gestione dei rispettivi corpi professionali; le regole procedurali del giudizio disciplinare; le forme di controllo dei provvedimenti adottati dagli organi di governo autonomo delle diverse magistrature.

Il loro esame complessivo potrebbe costituire, in un'ottica di leale collaborazione tra le diverse articolazioni dello Stato, l'occasione per rispondere a questi interrogativi tuttora aperti e fortemente avvertiti da tutte le magistrature e per fornire una risposta organica in grado di contemperare l'effettività della funzione disciplinare con la tutela dei valori costituzionali di autonomia e indipendenza posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza dei diversi organi giurisdizionali, nel rispetto del complessivo equilibrio tra poteri sapientemente disegnato dalla Carta fondamentale.

Questa preziosa opportunità al momento non sembra essere stata colta, in quanto il disegno di modifica costituzionale si concentra esclusivamente

sulla giurisdizione ordinaria, prevedendo solo per essa la sottrazione al Consiglio superiore della magistratura delle attribuzioni disciplinari che, nell'ottica riformatrice, dovrebbero essere affidate ad un organo ad esso esterno.

La spiegazione in proposito fornita, ossia la volontà di fornire una risposta incisiva a talune degenerazioni e di ovviare a pretese forme di “giustizia domestica”, non tengono conto dei dati forniti dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, attestanti in maniera obiettiva l'efficacia e l'effettività dell'intervento disciplinare che fa registrare un numero di promovimento di azioni e di condanne definitive che non ha eguali non solo, in ambito interno, negli altri corpi professionali, ma neppure a livello sovranazionale.

Se i dati acquisiti smentiscono questo asserito lassismo, un intervento parziale avente ad oggetto la funzione disciplinare relativa alla sola magistratura ordinaria potrebbe introdurre forme di disparità di trattamento rispetto alle altre magistrature, avuto riguardo alla identità di funzioni e di obiettivi inerenti alla funzione disciplinare.

A prescindere dal dato di esperienza che non conforta l'iniziativa di modifica, il disegno di riforma omette di affrontare alcune questioni preliminari il cui esame condiziona la stessa praticabilità costituzionale della riforma.

3.2. Innanzitutto, l'art. 102, comma secondo, Cost. fa divieto di istituire nuove giurisdizioni speciali ed è indubbio che l'Alta Corte andrebbe a svolgere proprio una funzione giurisdizionale. Appare superfluo, in proposito, richiamare le pronunzie della Corte costituzionale che ha avuto modo di sottolineare ripetutamente la natura giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati in cui entrano in gioco, da un lato, l'interesse pubblico al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, assistito dalla speciale garanzia di autonomia e indipendenza ex art. 101, comma secondo, Cost., e, dall'altro, la tutela del singolo da commisurare alla salvaguardia del dovere d'imparzialità e della connessa esigenza di credibilità collegate all'esercizio della funzione giurisdizionale (cfr. Corte cost., sent. n. 289 del 1992 e n. 119 del 1995), in modo che l'intera vicenda disciplinare rifletta il *proprium* dell'Ordine giudiziario (Corte cost., sent. n. 220 del 1994). Il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della Magistratura investono, quindi, il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione indipendente e imparziale della legge. Tali valori non riguardano solo l'Ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità degli individui e, come del resto la stessa indipendenza della Magistratura, costituiscono il presidio dei diritti dei cittadini.

In tale prospettiva, l'attribuzione della funzione giurisdizionale in materia disciplinare nei confronti dei magistrati ad un organo diverso dal Consiglio superiore della magistratura, cui in base alla Carta fondamentale compete in via esclusiva tutelare l'autonomia e l'indipendenza dei singoli magistrati in tutta la loro vita professionale, potrebbe comportare la violazione del principio di "non arretramento" delle garanzie, più volte affermato dagli organi di giustizia sovranazionale.

3.3. Ulteriormente, il mantenimento dell'iniziativa disciplinare, affidata disgiuntamente al Ministro della giustizia e al Procuratore generale, potrebbe, in caso di separazione delle carriere, tradursi in un indebito fattore di condizionamento dell'autonomia valutativa e decisionale del giudice, chiamato a vagliare in sede processuale le prospettazioni del magistrato requirente. Un valido rimedio in proposito non pare possa essere rappresentato dall'attribuzione di poteri di inchiesta ad un'Autorità indipendente, costituita eventualmente presso l'Alta Corte, perché tale soluzione configgerebbe con l'esigenza di garantire in concreto le guarentigie della Magistratura.

3.4. Inoltre, il progetto riformatore, laddove critica la dimensione "domestica" della giustizia disciplinare nei confronti dei magistrati, non tiene in adeguata considerazione la circostanza che, nel sistema vigente, la titolarità dell'iniziativa disciplinare affidata anche al Ministro della giustizia scongiura il pericolo della separatezza e dell'autoreferenzialità dell'Ordine giudiziario, consentendo di aprire il procedimento a sensibilità esterne, espressione del sentire della collettività.

Non considera neppure che il pericolo di una "giustizia domestica" è scongiurato dai poteri affidati al Ministro della giustizia in tema di controllo sui provvedimenti di archiviazione, di impugnazione delle sentenze di non luogo a procedere, di ricorso per cassazione avverso le sentenze della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura, cui consegue il giudizio dinanzi alle Sezioni Unite civili.

3.5. Il disegno di legge costituzionale non scioglie neppure il rapporto tra nuova formulazione dell'art. 105 Cost. e l'art. 111, comma settimo, Cost. che prevede la generalizzata ricorribilità in cassazione avverso tutte le sentenze dei giudici, ricomprendendo in tale previsione anche le pronunzie disciplinari, inerenti ad una dimensione giurisdizionale, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 289 del 1992; n. 220 del 1994; n. 119 del 1995).

Pertanto, la previsione dell'esaurimento delle vicende impugnatorie all'interno dell'Alta Corte di disciplina potrebbe porre seri problemi di costituzionalità per contrasto con la previsione di carattere generale contenuta

nell'art. 111, comma settimo, Cost., oltre che per disparità di trattamento, laddove si consideri che in materia di responsabilità disciplinare degli avvocati l'ordinamento prevede che alle due decisioni rese dal Consiglio distrettuale di disciplina (in sede amministrativa) e dal Consiglio nazionale forense (in sede giurisdizionale) possa seguire l'intervento della Corte di cassazione quale garanzia costituzionale finale.

Occorre, altresì, evidenziare che l'impossibilità di proporre ricorso per cassazione avverso le decisioni dell'Alta Corte disciplinare, oltre a sottintendere una forma di sfiducia nei confronti dell'effettività del sindacato esercitato dalla Corte di cassazione sui provvedimenti disciplinari del Consiglio superiore della magistratura, è destinata a riflettersi negativamente sulla qualità e sulla stessa efficacia della risposta disciplinare, essendo indubbio che la risposta a molte delle questioni prospettate in sede d'impugnazione implica una solida e aggiornata conoscenza dell'evoluzione giurisprudenziale e sollecita, in coerenza con la previsione di cui all'art. 65 ord. giud., un'attenta e solida sintesi nomofilattica tra i principi enunciati nei diversi ambiti giurisdizionali allo scopo di rafforzare la coerenza complessiva del sistema.

Per dare concretezza a queste considerazioni basta pensare alla contestazione dell'illecito disciplinare di cui all'articolo 2, comma primo, lett. g), d.lgs. 106/2009 (grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile) per aver violato una disposizione sostanziale o processuale in materia civile o penale: in tale caso solo il ricorso per cassazione delle sentenze disciplinari del Consiglio superiore della magistratura permette di garantire l'uniformità fra l'interpretazione della disposizione prospettata dal giudice disciplinare e quella offerta dalla giurisprudenza di legittimità.

3.6. Quanto alla composizione dell'Alta Corte, la previsione del sorteggio confligge con l'esigenza di assicurare un'equilibrata presenza all'interno della stessa di giudici di merito e di legittimità al fine di fornire il più ampio contributo delle diverse esperienze professionalità all'efficace esercizio della giustizia disciplinare le cui pronunzie fungono da criterio di orientamento dei comportamenti professionali ed extraprofessionali dei magistrati.

3.7. Meriterebbe specifico approfondimento anche la questione se l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, autonoma e distinta rispetto all'Organo di governo autonomo della magistratura, comporti o meno la contemporanea presenza all'interno di esso di giudici e pubblici ministeri oppure se la separazione delle carriere e la creazione di due distinti Consigli superiori per la magistratura giudicante e per quella requirente debba comportare riflessi anche sulla struttura dell'Alta Corte stessa.

3.8. La mancata previsione di espliciti e chiari principi sui temi in precedenza indicati suscita, a un livello più generale, seri dubbi sulla tecnica di redazione del disegno di legge di modifica costituzionale, essendo incontestabile che la genericità delle previsioni a livello costituzionale finisce per affidare di fatto al legislatore ordinario la specificazione dell'intero impianto riformatore con possibile elusione delle garanzie sottese alla procedura di riforma costituzionale.

3.9. Nel merito, è fonte di serie perplessità l'omessa considerazione di un aspetto sistematico rilevante ai fini della complessiva coerenza del sistema. Le magistrature amministrativa, contabile, militare, non interessate dal disegno di modifica costituzionale, continueranno a cumulare compiti di gestione attiva dei rispettivi appartenenti e potestà disciplinari, mentre solo per la magistratura ordinaria si introduce il principio della scissione tra compiti di amministrazione della vita professionale, affidati al Consiglio superiore della magistratura, e potestà disciplinare, riservata all'Alta Corte disciplinare. Tale differenziazione è fonte di irragionevolezza, ove si consideri che i paventati pericoli di "giurisdizione disciplinare domestica" possono essere comuni sia alla magistratura ordinaria che alle magistrature speciali in cui la vicenda disciplinare è interamente gestita dall'organo di governo del rispettivo corpo professionale.

La frattura logico-sistematica è ancora più evidente ove si consideri, in una prospettiva allargata ad altre realtà, che, anche in ambiti diversi da quelli più squisitamente giurisdizionali, alle varie Autorità regolative e di vigilanza (si pensi alla Banca d'Italia, alla Consob, alle diverse Autorità Garanti) sono attribuiti al contempo compiti di amministrazione e potere di irrogazione di sanzioni e che per altri corpi professionali (si pensi ad avvocati, notai, medici, etc.) il controllo deontologico e l'esercizio della potestà disciplinare sono affidati ai rispettivi Ordini e non ad organi esterni.

Questa visione ampia dell'ordinamento serve a mettere in evidenza la linea di continuità tra le varie normative che, con riferimento alla funzione disciplinare, sono accomunate da un nesso inscindibile tra governo della vita professionale dei rispettivi appartenenti ed esercizio della funzione disciplinare in ossequio ad un dato esperienziale obiettivo, ossia che la potestà disciplinare è uno degli aspetti dell'amministrazione e gestione del corpo e che l'esercizio della potestà disciplinare concorre nella definizione del profilo deontologico dell'appartenente a ciascun settore.

3.10. Concentrando nuovamente l'attenzione sulla magistratura ordinaria, occorre anche sottolineare che solo la conoscenza compiuta dell'elaborazione culturale e della conseguente regolamentazione di ogni aspetto della vita professionale del magistrato e dell'organizzazione degli uffici può con-

correre a dare corpo alla valutazione circa la configurabilità dell'illecito contestato da calare nel più ampio contesto dell'evoluzione della sensibilità deontologica da correlare alle aspettative del corpo sociale.

Inoltre, i provvedimenti adottati dal Consiglio superiore della magistratura in tema di organizzazione degli uffici giudiziari, valutazioni di professionalità, conferimento di incarichi semidirettivi e direttivi, trasferimento per incompatibilità ambientale, attraverso l'organizzazione della formazione esprimono un complesso di principi che fungono da oggettivo fattore di orientamento in merito ai valori deontologici dell'intera comunità professionale che permeano in positivo le condotte dei magistrati e rappresentano il parametro alla cui stregua valutare la sussistenza degli elementi costitutivi degli illeciti disciplinari. Si tratta di un quadro di riferimento soggetto a continua evoluzione e valutazione critica alla luce delle modifiche del contesto sociale cui la Magistratura è chiamata costantemente a rapportarsi.

In questo contesto, l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare che non partecipa di questa riflessione più ampia sull'aggiornamento del catalogo dei valori del corpo professionale rischia di tradursi in un fattore di cristallizzazione e di irrigidimento della elaborazione giurisprudenziale in materia disciplinare con negative ripercussioni sulla stessa capacità di efficacia della risposta perseguita dal disegno riformatore.

Al tempo stesso, il depotenziamento del ruolo del Consiglio superiore, amputato di una funzione essenziale di governo autonomo della Magistratura, rischia di incidere sull'intero equilibrio disegnato dal Titolo Quarto della seconda parte della Costituzione.

Giovanni Bachelet

Postfazione

“Vorrei sottolineare che questo Consiglio, signor Presidente, inizia una vita nuova non solo per il fatto che esso è rinnovato per essersi tenute nuove elezioni; ma anche perché si tratta di un Consiglio eletto in base ad una nuova legge elettorale, che ha favorito una presenza più variata di posizioni e intenti per garantire in esso una larga rappresentanza di tutti gli orientamenti, le forze, i contributi presenti nella Magistratura” (Vittorio Bachelet, discorso di insediamento come Vicepresidente del Csm, 21 dicembre 1976).

Da allora, mediante leggi ordinarie, il meccanismo di elezione della componente togata del CSM è cambiato altre quattro volte; ben tre volte è cambiata la legge elettorale del Parlamento che esprime la componente laica; molto è cambiato nell'amministrazione della giustizia, soprattutto in attuazione della legge costituzionale del 1999 sul c.d. giusto processo, ma anche dell'articolo 27 della Costituzione, i cui benefici effetti sulla recidiva sono stati richiamati in una recente intervista dall'avv. Fabio Pinelli, attuale Vicepresidente del CSM.

Malgrado la straordinaria qualità dei membri togati e laici che le diverse leggi elettorali hanno espresso e la costante fedeltà del CSM al ruolo affidatogli dalla Costituzione (o forse proprio per questo), in ogni consiliatura c'è stato qualche momento di forte contrapposizione interna o, per altro verso, di crisi nei rapporti con il Parlamento e con il Governo.

Non tutti ricordano, ad esempio, che in anni tragici ed eroici per la magistratura, il CSM segnalò (inascoltato) alcune gravi criticità delle leggi anti-terrorismo proposte dal governo Cossiga. Non tutti ricordano che, in uno degli ultimi Plenum prima della morte di mio padre, il Consiglio superiore della magistratura, anche per merito del Presidente Pertini che quella volta volle presiedere per dargli man forte, approvò un documento unitario in risposta a terribili interrogazioni parlamentari che insinuavano la presenza di fiancheggiatori delle Brigate Rosse nella magistratura. Né tutti ricordano che, a fine 1976, mio padre era stato eletto Vicepresidente con minimo margine di vantaggio: nel discorso di insediamento diceva con semplicità:

“...i voti non venuti a me sono andati al professor Conso al quale sono legato da comunanza di ideali e da tale antica amicizia, da potersi quasi assumere a emblematico significato del desiderio di incontro dell'intero CSM”. A riprova che, dopo una difficile partenza, questo desiderio di incontro si era realizzato, fu proprio il professor Conso (come ricordato opportunamente da Giovanni Mammone nella scheda ripubblicata in appendice a questo volume) a co-fondare, e presiedere poi per moltissimi anni, l'Associazione intitolata a mio padre: la stessa che lo scorso 12 febbraio ha promosso il convegno di studi sull'Alta Corte disciplinare di cui questo volume ha meritoriamente raccolto gli atti.

Benché periodicamente riproposta da alcune forze politiche nel corso degli ultimi trent'anni, è la prima volta che una radicale riforma costituzionale dell'ordine giudiziario e con esso del Consiglio superiore della magistratura sembra prossima all'approvazione definitiva. Mentre lo scorso gennaio un parere complessivamente molto critico su tale proposta di revisione costituzionale è stato approvato dal CSM a maggioranza, i contributi raccolti in questo volume suggeriscono che, sul tema della giustizia disciplinare, al di là di ruoli schieramenti ed orientamenti, tutti i saggi e gli esperti riscontrano importanti criticità. Essendo la XIX legislatura abbastanza lontana dalla sua naturale conclusione, sembrerebbe auspicabile che i promotori della riforma provino a tenerne conto in Parlamento: in vista del bene comune, certo, ma anche per evitare che, come avvenuto finora alle riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza, essa venga spazzata via dal referendum.

Appendice

Introduction

I. – On the forty-fifth anniversary of the assassination of Prof. Vittorio Bachelet, Vice-President of the High Council for the Judiciary (Consiglio superiore della magistratura, Csm), the Association that bears his name has proposed a reflection on a particularly delicate aspect of the constitutional reform bill currently under consideration by Parliament.

The theme of the study meeting concerned the establishment of the High Disciplinary Court, i.e., a special judge in addition to the special judges already provided for, with a derogation from Article 102, paragraph 2, of the Constitution, to which – according to the intentions of the constitutional bill – disciplinary jurisdiction over ordinary magistrates would be entrusted.

In keeping with the tradition of the ‘Vittorio Bachelet’ Association and in line with the in-depth studies carried out following the so-called Cartabia reform of the judicial system referred to in Law No. 71/2022 and subsequent legislative decrees¹, the aim of the seminar was to promote a pluralistic reflection that would allow for the sharing of proposals aimed at improving such a delicate text that is the subject of highly contrasting assessments.

¹ The following study meetings are worth noting: November 8, 2022: meeting entitled ‘*What model of magistrate in Law No. 71/2022?*’; February 16, 2023: meeting entitled ‘*The organization of judicial offices between the imperatives of efficiency and quality of jurisdiction.*’ The results were incorporated into the Bachelet Association’s proposals for the organization of offices; April 4, 2023: meeting entitled ‘*Quantitative assessment and qualitative judgments in the ‘new’ professional evaluations.*’ The document was included in the Bachelet Association’s Proposals on professional evaluations; May 2, 2023: meeting entitled ‘*The ‘new’ disciplinary responsibility of ordinary magistrates*’; May 21, 2024: study conference ‘*IT and civil and criminal proceedings. Is a minimum shared agenda possible?*’; June 13, 2024: meeting-debate ‘*Access to the Judiciary. Methods, places, content.*’

II. – Undoubtedly, the High Disciplinary Court is unique in the panorama of civil law systems, with no equivalent in other legal systems comparable to our traditions.

The issue is of great legal and cultural interest, as also reflected in the detailed opinion adopted by a large majority of the Csm²: what is the relationship between the functions of the body guaranteeing the autonomy and independence of the Judiciary, on the one hand, and the exercise of disciplinary functions, on the other?

The question is open to different answers, not least because, following the judgment of the European Court of Human Rights of July 9, 2013, *Di Giovanni v. Italy* (application no. 51160/06), the nature of the disciplinary section as a ‘court’ seemed to have been accepted.

Proponents of the reform point out that the text of the draft constitutional law emphasizes the importance of the ethical and professional profile of magistrates, resolves the problem of the impartiality of the disciplinary judge, i.e., the interference between disciplinary judgment and other functions concerning the status of magistrates (assessment of professionalism, managerial and semi-managerial positions, environmental and functional incompatibility), and removes disciplinary judgment from the possibility of political influence.

On the other hand, there is a widespread opinion among scholars and practitioners in the field that the part of the bill relating to the High Disciplinary Court contains numerous systematic inconsistencies and technical and regulatory drafting flaws, even more so than other parts of the same text, which, in its intent, is not so much aimed at improving the conditions of the administration of justice as at achieving a rebalancing of powers between politics and the Judiciary³.

² Opinion on the constitutional bill containing: ‘Provisions on the judicial system and the establishment of the Disciplinary Court’ (resolution of January 8, 2025). On this point, after an extensive analysis of the various proposals for reform of the disciplinary system, with the removal of disciplinary jurisdiction from the Csm, the opinion notes that the creation of a High Court for ordinary magistrates would result in the establishment of a special court, which would be placed among the constitutional bodies. The resolution then goes on to examine issues relating to the composition of the body, the duration of the term of office, incompatibilities, appeals against decisions of that body, the reservation of law relating to the determination of disciplinary offences, the forms of disciplinary proceedings, and the functioning of the High Court.

³ On this point, see R. BALDUZZI, *Reflections on the reform of justice and the separation of careers* (test of the hearing before the 1st Commission of the Senate of the Republic, February 27, 2025), in *Astrid Rassegna*, no. 4/2025.

This rebalancing, of course, is not in itself a critical factor, if it is achieved in accordance with the principles of the *Rule of Law*.

The rule of law requires all public authorities act within the limits set by the law, in accordance with the values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent and impartial courts. These are clearly factors shared by all Member States of the European Union, despite their diverse national identities and traditions, and which lead to the definition of the rule of law on the basis of six principles: legality, which implies a transparent, accountable, democratic, and pluralistic legislative process; legal certainty; prohibition of arbitrary exercise of executive power; effective judicial protection by independent and impartial courts, with effective judicial review, including with regard to the respect of fundamental rights; separation of powers and equality before the law. These principles are found in the established case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, and are the subject of Council of Europe opinions and recommendations.

The assessments against or questioning the establishment of this High Disciplinary Court highlight, first and foremost, that, without any specific reason, 'special' legislation is provided only for ordinary judges, in an institutional context in which several jurisdictions operate (ordinary, administrative, accounting, military, and tax).

For ordinary magistrates only, in fact, a disciplinary system would be established consisting exclusively of a body external to the Judiciary, largely composed at random, excluding any form of appeal – including the possibility of recourse to the Court of Cassation *pursuant to* Article 111, paragraph 7, of the Constitution – except before the same High Court. Given the separation between prosecuting and judging magistrates, who are entrusted to two separate High Councils for the Judiciary, there would still be a single disciplinary court: the text does not clarify who would be called upon to exercise disciplinary action which, if entrusted to the Prosecutor General of the Court of Cassation, as in the current system, would involve an investigation entrusted solely to the prosecuting party, even with regard to the judges. Furthermore, there is no clarity on the future system of disciplinary offenses, whose uniform formulation would once again clash with the structure that is intended to be achieved. The very reference to ordinary law to clarify the most uncertain aspects of the rules, as suggested by the proponents of the proposal, takes on the meaning of a reform containing a disjointed set of blank rules, so that even the proposed extension of the High Court's jurisdiction to other courts appears highly problematic, ultimately subjecting all magistrates to a disciplinary judge composed solely of ordinary magistrates.

Therefore, as already mentioned, the intention to undermine the ordinary Judiciary and the disciplinary activity carried out by the CSM is evident: a disciplinary jurisdiction, as emerges from the statistical data provided by the Attorney General's Office at the opening of the judicial year in the Court of Cassation⁴, which certainly cannot be described as 'domestic' in terms of the number of proceedings initiated and the sanctions imposed, including serious ones; data that cannot be found in other comparable situations, not only at national but also at European level.

Finally, this proposal in question is in line with a trend that has already been the subject of perplexing assessments in recent years, that of so-called disciplinary gigantism, in the sense of attributing disciplinary responsibility to facts and conduct that should be the subject of other proceedings⁵.

III. – In this context, the seminar provided an opportunity to gather contributions from senior members of the Judiciary, authoritative scholars, and experts in constitutional law and the judicial system, the results of which are collected and presented here for wider sharing.

In particular, the Vice President of the High Council for the Judiciary, Fabio Pinelli, referring to the CSM's opinion on the draft constitutional law, highlighted the critical aspects of the proposal (limited to the ordinary Judiciary, the only profession to have a totally external disciplinary judgment, highlighting the uncertainty regarding the possibility of appeal to the Court of Cassation *pursuant to* Article 111 of the decisions handed down by the High Court), expressing the hope that the seminar would be a '*fruitful opportunity in terms of reason, the force of law and the spirit of service that animates each of us*'.

For his part, the Attorney General (now Emeritus) of the Court of Cassation, Luigi Salvato, reiterating the critical issues associated with such a 'special' judge, highlighted how the current disciplinary justice system for ordinary magistrates is anything but lax and corporatist. While highlighting the abstract constitutional admissibility of the establishment of a High Disciplinary Court, the limitations derive from the manner in which it was proposed, including, beyond the unreasonable limitation of jurisdiction to

⁴ Finally, L. SALVATO, *Intervento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024* (Intervention on the administration of justice in 2024), https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/Intervento_del_Procuratore_generale_sullamministrazione_della_giustizia_nellanno_2024.pdf.

⁵ On this point, see R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, in Scuola superiore della magistratura, quaderno n. 9, *L'ordinamento giudiziario*, edited by A. CIRIELLO, F. DAL CANTO, and G. GRASSO, Rome, 2022, pp. 118 ff.

the ordinary Judiciary alone: the responsibility for disciplinary action entrusted to the Attorney General in view of the separation of careers; the prohibition on establishing special judges (Article 102, second paragraph, of the Constitution); the difficult compatibility with Article 111, seventh paragraph, of the Constitution with regard to the appeal of judgments of the High Court; the method of establishment by drawing lots; the composition that reunites judges and prosecutors following the separation that has been so strongly emphasized; the provision for the exercise of legitimacy functions as a requirement for the appointment of the members of the High Court.

In their introductory reports, both Nicolò Zanon (Professor of constitutional law at the University of Milan) and Francesca Biondi (Professor of constitutional law at the University of Milan) confirmed, with different emphases, the critical issues of the text.

Zanon, in particular, starting from the assumption that the draft revision bill is inspired by an attempt to rebalance the relationship between powers (without being able to say how successful this attempt is), focused mainly on the idea of establishing a disciplinary High Court external to the Csm, regardless of the current content of the proposal. In this sense, according to his view, the creation of a third disciplinary court would not constitute a break with the current constitutional (and legislative) framework. However, the critical issues become clear when examining the content of the draft law (*'What is the authority of a disciplinary body composed (in part) by lottery? Shouldn't the particular constitutional significance of the form of responsibility in question require strong legitimacy for the members of the body? How can ordinary law mitigate this? Does it make sense to provide for such different legitimacy (and consequent authority) among the various members of the Court, considering the very different position of lay members appointed directly by the President of the Republic compared to their colleagues selected by lot? Moreover, what is the rationale for reserving membership of the High Court only to magistrates who exercise (or have exercised) functions of legitimacy?'*).

Even more explicit is Francesca Biondi, according to whom the *'draft constitutional revision breaks with the past and ends up distancing the disciplinary system for ordinary magistrates not only from those in force in other public and private sectors (which can be reasonably justified in light of the position and function performed by judges and public prosecutors), but also from the special magistrates, who remain excluded from this reform. Only for ordinary magistrates, in fact, is an ad hoc body created, 'separate' from the autonomous governing body'*. His contribution analyzes in detail the critical issues of the proposal, starting with the composition of the new body (a composition that

does not guarantee the independence of magistrates; with the Csm divided in two, the judicial order is reunified in the High Disciplinary Court) to doubts about the appeal judge and even more obvious doubts about the implementation of the reform (including the types of offenses and the forms of disciplinary proceedings).

Among the following interventions, Luciano Violante (emeritus President of the Chamber of Deputies) stressed that the government's strategy is not aimed at improving the conditions of the administration of justice, but at rebalancing the powers between politics and the Judiciary. While rebalancing, in itself, does not constitute an abuse, it must nevertheless be inspired by the principle of loyal cooperation between the powers of the state, a circumstance that is not found in the proposed constitutional bill. In addition to the many problems of justice that the bill leaves unresolved and the objective shortcomings of the text, it should also be noted that the proposal before Parliament has nothing to do with the idea long put forward by Violante himself to establish a High Court as an appeal court for all disciplinary and administrative measures issued by the internal guarantee bodies of all jurisdictions.

Edmondo Bruti Liberati (former Public prosecutor of Milan), referring to the various proposals that have been put forward over time to establish a disciplinary court for all magistrates – without achieving any objective, given the objective difficulties of their full implementation – highlighted some of the numerous critical issues of the current bill (provision for the ordinary Judiciary only, limitation of the panel to Cassation judges, appeals system, random selection of members): a proposal which, in view of the statistical data obtained from the functioning of the current system, does not serve to make disciplinary justice effective, which appears particularly rigorous especially when compared to other European legal systems.

Federico Sorrentino (Professor emeritus of constitutional law at Sapienza University of Rome) mentioned the critical issues in the text, starting with the exclusion of jurisdiction over other magistrates and the appeals system, highlighting the unreasonableness of excluding the decisions of the disciplinary court from the review of legitimacy and the nomofilachia (legislative control) of the Court of Cassation.

Giovanna De Minico (Professor of constitutional law at the Federico II University of Naples) proposed reading the reform from the perspective of the ordinary citizen, highlighting that there is no real reason for the establishment of a special judge, alongside the two autonomous governing bodies, after the separation of careers. In reality, the reform, together with those on the premiership and differentiated regionalism, would be *'consistent with an underlying purpose: to obey a centripetal tension that confus-*

ingly bundles powers and tasks in the hands of one person, the so-called prime minister, against the design of the Constituent Assembly, which wanted powers divided among several constitutional bodies according to the rule of circularity of control/oversight. Here, careers are separated to concentrate powers.'

Giovanni Maria Flick (President Emeritus of the Constitutional Court, former Minister of Justice) expressed all his doubts about the proposed reform, emphasizing not only the lack of awareness of the values at stake, but also the inability to establish a sincere and constructive dialogue on them. Faced with *'the substantial futility of a debate on the 'separation' of careers, which has in fact long been 'resolved' ... there are daily and far more pressing demands for concrete justice'*.

Riccardo Fuzio (Emeritus Attorney General at the Court of Cassation) addressed the three main objectives of the constitutional reform in his speech (*'a) to give new impetus to the functioning of the Csm and to the credibility of its activities by reducing, or rather eliminating, the weight and influence of the internal currents within the National Magistrates Association; b) introducing the separation of careers within the single Judiciary – which is currently still accessed through a single competitive examination – with a clear distinction between judges and public prosecutors; c) introducing a disciplinary court external to the Csm, but single for judges and public prosecutors*), questioning their effectiveness, given the manner in which they are to be implemented.

Margherita Cassano (First President of the Court of Cassation), in reviewing the genesis of the constitutional amendment on the Judiciary and addressing some open questions arising from the proposal to establish a High Disciplinary Court, framed the issue within the broader context of the changing relationship between legislation and jurisdiction, emphasizing that *'the weakening of the role of the High Council, stripped of an essential function of autonomous government of the Judiciary, risks affecting the entire balance established by Title IV of the second part of the Constitution'*. This is not, therefore, a mere novelty, but a *'logical and systematic fracture'* that unreasonably distinguishes the ordinary Judiciary from the special judiciaries and, in a broader perspective extended to other realities, even in areas other than those strictly judicial, *'[from] the various regulatory and supervisory authorities (such as the Bank of Italy, Consob, the various Guarantee Authorities), which are assigned both administrative tasks and the power to impose sanctions, and for other professional bodies (such as lawyers, notaries, doctors, etc.), ethical control and the exercise of disciplinary power are entrusted to their respective professional associations and not to external bodies'*.

At the end of this *Introduction*, and on the basis of the contributions collected in this volume, we would like to express the hope that, in a shared

APPENDICE

manner, we can jointly address the issue of the professional enhancement of magistrates and that of the trust of law-abiding citizens in the Judiciary, an intention that does not require so much modification of the constitutional model as constant attention on the part of Parliament and the Government, in dialogue with the Judiciary and the legal profession, to the organization and functioning of the justice system and the services that support it.

Introduction

I. – À l'occasion du quarante-cinquième anniversaire de l'assassinat du professeur Vittorio Bachelet, vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, l'Association qui porte son nom a proposé une réflexion sur un aspect particulièrement délicat du projet de loi de révision constitutionnelle du titre IV de la Constitution italienne, actuellement examiné par les Chambres.

Le thème de la rencontre d'étude a porté sur la question de la création d'une Haute Cour disciplinaire, c'est-à-dire d'un juge spécial par rapport aux juges spéciaux déjà prévus, en dérogation à l'article 102, alinéa 2, de la Constitution, à laquelle – dans l'intention du projet de loi constitutionnelle – on voudrait confier la juridiction disciplinaire concernant la magistrature judiciaire.

Dans la tradition de l'Association « Vittorio Bachelet » et dans la continuité des analyses approfondies réalisées à la suite de la réforme *Cartabia* de l'organisation judiciaire visée par la loi n° 71/2022 et des décrets législatifs de mise en œuvre¹, le séminaire avait pour but de promouvoir une réflexion plurielle permettant le partage de point de vue visant à améliorer un texte aussi délicat et faisant l'objet d'évaluations très contrastées.

¹ Rappelons les rencontres d'étude suivantes : 8 novembre 2022 : rencontre intitulée « *Quel modèle de magistrat dans la loi n° 71/2022 ?* » ; 16 février 2023 : rencontre intitulée « *L'organisation des services judiciaires entre impératifs d'efficacité et qualité de la juridiction* ». Les travaux ont été intégrés dans les propositions de l'Association Bachelet pour l'organisation des bureaux ; 4 avril 2023 : réunion intitulée « *Évaluation quantitative et qualitative dans les « nouvelles » évaluations professionnelles* ». Le travail a été intégré dans les propositions de l'Association Bachelet en matière d'évaluation professionnelle ; 2 mai 2023 : réunion intitulée « *La « nouvelle » responsabilité disciplinaire des magistrats judiciaires* » ; 21 mai 2024 : colloque « *Informatique et procédure civile et pénale. Un agenda minimal commun est-il possible ?* » ; 13 juin 2024 : rencontre-débat « *L'accès à la magistrature. Méthodes, lieux, contenus* ».

II. – Il ne fait aucun doute que la Haute Cour disciplinaire est unique en son genre dans le panorama des systèmes de droit civil, ne trouvant pas d'équivalent, dans la formule choisie, dans d'autres systèmes juridiques comparables à nos traditions.

La question présente un intérêt juridique et culturel majeur, comme le souligne également l'avis détaillé adopté à une très large majorité par le Csm² : quelle est la relation entre les fonctions de l'organe garant de l'autonomie et de l'indépendance de la magistrature, d'une part, et l'exercice de la fonction disciplinaire, d'autre part ?

La question peut recevoir différentes réponses, notamment en raison du fait que, sur la base de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 juillet 2013 *Di Giovanni c. Italie* (requête n° 51160/06), la nature de « tribunal » de la section disciplinaire semblait acquise.

Les partisans de la réforme rappellent que le texte du projet de loi constitutionnelle soulignerait l'importance du profil déontologique et professionnel des magistrats, résoudrait le problème de l'impartialité du juge disciplinaire, c'est-à-dire de l'immixtion entre le jugement disciplinaire et d'autres fonctions concernant le statut des magistrats (évaluation de la professionnalité, fonctions directives et semi-directives, incompatibilité environnementale et fonctionnelle), et soustrairait le jugement disciplinaire à la possibilité de contaminations partisans.

En revanche, chez la doctrine et les professionnels du secteur, est très répandue l'opinion selon laquelle la partie du projet de loi relative à la Haute Cour disciplinaire présente de nombreuses incohérences systématiques et des défauts de rédaction technique et normative, encore plus que d'autres parties du même texte qui, dans son intention, ne vise pas tant à améliorer les conditions de l'administration de la justice qu'à rééquilibrer les pouvoirs entre la politique et la magistrature³.

² Avis sur le projet de loi constitutionnelle portant : « *Normes en matière d'organisation juridictionnelle et d'institution de la Cour disciplinaire* » (délibération du 8 janvier 2025). Sur ce point, après une analyse approfondie des différentes demandes de réforme du système disciplinaire, avec suppression de la compétence disciplinaire du Csm, l'avis souligne que la création d'une Haute Cour pour les magistrats judiciaires se traduit par l'institution d'un juge spécial, qui se situerait parmi les organes constitutionnels importants. La délibération examine ensuite les questions liées à la composition de l'organe, à la durée du mandat, aux incompatibilités, au recours contre les décisions de cet organe, à la réserve de loi relative à la fixation des infractions disciplinaires, aux formes de la procédure disciplinaire et au fonctionnement de la Haute Cour.

³ Sur ce point, voir R. BALDUZZI, *Riflessioni sulla riforma della giustizia e sulla separazione delle carriere* (test de l'audition devant la 1^{ère} Commission du Sénat de la République, 27 février 2025), dans *Astrid Rassegna*, n° 4/2025.

Ce rééquilibrage, bien entendu, ne constitue pas en soi un facteur critique, à condition qu'il soit réalisé dans le respect des principes de la *Rule of Law* (État de droit).

L'État de droit impose à tous les pouvoirs publics d'agir toujours dans les limites fixées par la loi, dans le respect des valeurs de la démocratie et des droits fondamentaux, et sous le contrôle d'organes juridictionnels indépendants et impartiaux. Il s'agit là, de toute évidence, de facteurs communs à tous les États membres de l'Union européenne, malgré la diversité des identités et des traditions nationales, et qui conduisent à définir l'État de droit sur la base de six principes : la légalité, qui implique un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste ; la sécurité juridique ; l'interdiction de l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif ; la protection juridictionnelle effective par des juridictions indépendantes et impartiales, avec un contrôle juridictionnel effectif, y compris en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux ; la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi. Il s'agit de principes qui figurent dans la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, et qui font l'objet d'avis et de recommandations du Conseil de l'Europe.

Les avis défavorables ou perplexes à la création de cette Haute Cour disciplinaire soulignent, en premier lieu, que, sans raison spécifique, une législation « spéciale » est prévue pour les seuls magistrats de l'ordre judiciaire, dans un contexte institutionnel où opèrent plusieurs juridictions (judiciaire, administrative, comptable, militaire et fiscale).

En effet, pour les seuls magistrats de l'ordre judiciaire, il serait prévu un régime disciplinaire confié à un organisme extérieur à l'ordre judiciaire, composé en grande partie de manière aléatoire, excluant toute forme de recours – y compris la possibilité de saisir la Cour de cassation *en vertu de* l'article 111, septième alinéa, de la Constitution – sauf devant la même Haute Cour. Compte tenu de la séparation entre les magistrats du parquet et les magistrats du siège, à propos desquels les compétences sont confiés à deux Conseils supérieurs de la magistrature distincts, il resterait toutefois une seule Cour disciplinaire : le texte ne précise pas qui serait chargé d'exercer l'action disciplinaire qui, si elle était confiée au procureur général de la Cour de cassation, comme dans le système actuel, impliquerait une activité d'enquête confiée à la seule partie requérante, y compris à l'égard des juges du siège. Il n'y a pas non plus de clarté sur le futur système des infractions disciplinaires, dont la formulation uniforme finirait une fois de plus par contredire l'organisation que l'on entend mettre en place. Le renvoi à la loi ordinaire pour clarifier les aspects les plus incertains de la réglementation, envisagé par les partisans de la proposition, revêt le caractère

d'une réforme contenant un ensemble disparate de règles en blanc, de sorte que même l'extension envisagée de la compétence de la Haute Cour aux autres juridictions apparaît hautement problématique, puisqu'elle finirait par soumettre toutes les magistratures à un juge disciplinaire composé uniquement de magistrats de l'ordre judiciaire.

Comme déjà mentionné, l'intention de mortifier la magistrature judiciaire et l'activité disciplinaire exercée par le Csm est donc mise en évidence : une juridiction disciplinaire qui, comme le montrent les données statistiques fournies par le Procureur général lors de l'inauguration de l'année judiciaire à la Cour de cassation⁴, ne peut certainement pas être qualifiée de « domestique » en raison du nombre de procédures engagées et des sanctions, parfois lourdes, infligées ; ces données ne se retrouvent pas dans d'autres réalités comparables, non seulement au niveau national, mais aussi européen.

Enfin, la proposition en question s'inscrit dans une tendance, déjà évaluée avec perplexité lors ces dernières années, celle du « gigantisme disciplinaire », au sens où elle ramène à la responsabilité disciplinaire des faits et des comportements qui devraient faire l'objet d'autres procédures⁵.

III. – Sur ces bases, le séminaire a permis de recueillir des contributions émanant des plus hauts responsables de la magistrature, d'éminents universitaires et d'experts en droit constitutionnel et en organisation judiciaire, dont les conclusions sont rassemblées et présentées ici afin d'être largement diffusées.

En particulier, le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, Fabio Pinelli, en renvoyant à l'avis du Csm sur le projet de loi constitutionnelle, a souligné les points critiques de la proposition (limitée à la seule magistrature judiciaire, seule profession à faire l'objet d'un jugement disciplinaire totalement externe, mettant en évidence l'incertitude quant à la possibilité de recours devant la Cour de cassation *en vertu de l'article 111 des décisions rendues par la Haute Cour*), en espérant que le séminaire puisse constituer une occasion *« fructueuse dans une perspective de raison, de force du droit et d'esprit de service qui anime chacun de nous »*.

⁴ Enfin, L. SALVATO, *Intervento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024*, https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/Intervento_del_Procuratore_generale_sull'amministrazione_della_giustizia_nell'anno_2024.pdf.

⁵ Sur ce point, voir R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, dans Scuola superiore della magistratura, cahier n° 9, *L'ordinamento giudiziario*, sous la direction de A. CIRIELLO, F. DAL CANTO et G. GRASSO, Rome, 2022, p. 118 et suivantes.

Pour sa part, le procureur général (aujourd'hui émérite) de la Cour de cassation, Luigi Salvato, réaffirmant les points critiques liés à un tel juge « spécial », a souligné que la justice disciplinaire actuelle des magistrats judiciaires est tout sauf laxiste et corporatiste. Tout en soulignant la recevabilité abstraite, du point de vue constitutionnel, de la création d'une Haute Cour disciplinaire, les limites découlent des modalités selon lesquelles elle a été proposée, parmi lesquelles, au-delà de la limitation déraisonnable de la compétence à la seule juridiction judiciaire : la compétence disciplinaire confiée au procureur général compte tenu de la séparation des carrières ; l'interdiction de créer des juges spéciaux (art. 102, deuxième alinéa, de la Constitution) ; la difficile compatibilité avec l'article 111, septième alinéa, de la Constitution en ce qui concerne le recours contre les arrêts de la Haute Cour ; le mode de constitution par tirage au sort ; la composition qui réunit juges et procureurs, après la séparation tant soulignée ; la prévision de l'exercice des fonctions de légalité comme condition requise pour la nomination des membres magistrats de la Haute Cour.

Dans leurs rapports introductifs, Nicolò Zanon (professeur titulaire de droit constitutionnel à l'université de Milan) et Francesca Biondi (professeure titulaire de droit constitutionnel à l'université de Milan) ont confirmé, avec des accents différents, les points critiques du texte.

Zanon, en particulier, partant du principe que l'ensemble du projet de loi de révision s'inspire d'une tentative de rééquilibrer les relations entre les pouvoirs (sans préjudice autour de la réussite du projet), a principalement raisonné sur l'idée de la création d'une Haute Cour disciplinaire externe au Csm, indépendamment du contenu actuel de la proposition. En ce sens, selon lui, la création d'une Cour disciplinaire – tierce – ne constituerait pas une rupture avec l'ordre constitutionnel (et législatif) en vigueur. Les points critiques apparaissent toutefois clairement lorsqu'on examine le contenu du projet de loi (*«quelle est l'autorité d'un organe disciplinaire composé (en partie) par tirage au sort ? La particularité constitutionnelle de la forme de responsabilité en question n'exige-t-elle pas justement une forte légitimation des membres de l'organe ? Comment la loi ordinaire pourra-t-elle tempérer cet aspect ? Est-il logique de prévoir une légitimité (et donc une autorité) aussi différente entre les différents membres de la Cour, compte tenu de la position très différente des laïcs nommés directement par le président de la République par rapport à leurs collègues tirés au sort ? Encore une fois, quelle est la raison d'être de réserver la présence à la Haute Cour aux seuls magistrats qui exercent (ou ont exercé) des fonctions de légalité ?»*).

Francesca Biondi est encore plus explicite, pour elle *«le projet de révision constitutionnelle rompt avec le passé et finit par éloigner le système disciplinaire des magistrats judiciaires non seulement de celui en vigueur dans les autres*

secteurs publics et privés (ce qui peut être raisonnablement justifié au regard de la position et de la fonction exercées par les juges et les procureurs), mais aussi de celui des magistratures spéciales, qui restent en revanche exclues de cette réforme. En effet, seul un organe ad hoc, « séparé » de l'organe de gouvernement autonome, est créé pour les magistrats judiciaires ». Sa contribution analyse en détail les points critiques de la proposition de loi: la composition du nouvel organe (qui ne garantit pas l'indépendance des magistrats ; divisé en deux, le Csm, l'ordre judiciaire est réuni au sein de la Haute Cour disciplinaire), les doutes sur le juge d'appel et ceux, encore plus évidents, liés à la mise en œuvre de la réforme (notamment la typologie des infractions et les formes de la procédure disciplinaire).

Parmi les interventions qui ont suivi, Luciano Violante (président émérite de la Chambre des députés) a souligné que la stratégie du gouvernement n'a pas pour objectif d'améliorer les conditions de l'administration de la justice, mais de rééquilibrer les pouvoirs entre la politique et la juridiction. Si le rééquilibrage, en soi, ne constitue pas un abus, il doit néanmoins s'inspirer du principe de la coopération loyale entre les pouvoirs de l'État, ce qui n'est pas le cas dans la proposition de projet de loi constitutionnelle. Outre les multiples problèmes de justice que le projet de loi laisse en suspens et les critiques objectives du texte, il convient également de souligner que la proposition soumise au Parlement n'a rien à voir avec l'idée avancée depuis longtemps par Violante lui-même de créer une Haute Cour comme juridiction d'appel pour toutes les mesures disciplinaires et administratives prises par les organes de garantie internes à toutes les juridictions.

Edmondo Bruti Liberati (ancien procureur de la République de Milan), rappelant les différentes propositions qui se sont succédé au fil du temps pour instituer une Cour disciplinaire pour toutes les magistratures – sans atteindre aucun objectif, compte tenu des difficultés objectives de leur mise en œuvre complète – a rappelé certaines des nombreuses critiques du projet de loi actuel (prévoyant uniquement la magistrature judiciaire, limitation du collège aux magistrats de la Cour de cassation, système de recours, tirage au sort des membres) : une proposition qui, au vu des données statistiques tirées du fonctionnement du système actuel, ne permet pas de rendre effective une justice disciplinaire qui apparaît particulièrement rigoureuse, surtout si on la compare à d'autres systèmes européens.

Federico Sorrentino (professeur émérite de droit constitutionnel à l'université La Sapienza de Rome) a évoqué les points critiques du texte, à commencer par l'exclusion de la compétence sur les autres magistratures et le système des recours, soulignant le caractère déraisonnable d'exclure les

décisions de la Cour disciplinaire du contrôle de légalité et de la “nomofilachia” de la Cour de cassation.

Giovanna De Minico (professeure de droit constitutionnel à l'université Federico II de Naples) a proposé de lire la réforme avec le regard du citoyen lambda, soulignant qu'il n'y a pas de raison valable pour instituer un juge spécial, en ajoutant, après la séparation des carrières, une Haute Cour aux deux organes de gouvernement autonome. En réalité, la réforme, ainsi que celles sur le premier ministre et le régionalisme différencié, serait *«cohérente avec un objectif fondamental : obéir à une tension centripète qui confond confusément les pouvoirs et les tâches entre les mains d'un seul, le soi-disant premier ministre, contre le dessein du constituant qui voulait que les pouvoirs soient répartis entre plusieurs organes constitutionnels selon la règle de la circularité du contrôle/syndicat. Ici, on sépare les carrières pour concentrer les pouvoirs »*.

Giovanni Maria Flick (président émérite de la Cour constitutionnelle, ancien ministre de la Justice) a exprimé toutes ses réserves concernant la proposition de réforme, soulignant non seulement le manque de conscience des valeurs en jeu, mais aussi l'incapacité à établir un dialogue sincère et constructif à leur sujet. Face à *« l'inutilité substantielle d'un débat sur la « séparation » des carrières, qui est en fait « résolue » depuis longtemps (...), des demandes quotidiennes et bien plus pressantes de justice concrète se font sentir »*.

Riccardo Fuzio (procureur général émérite près la Cour de cassation) a abordé dans son intervention les trois principaux objectifs de la réforme constitutionnelle (*«a) redonner un nouvel élan au fonctionnement du Csm et à la crédibilité de son activité en réduisant, rectius en éliminant, le poids et l'influence des courants internes à l'Association nationale des magistrats ; b) introduire la séparation des carrières au sein de la magistrature unique – à laquelle on accède encore actuellement par un concours unique – avec une distinction claire entre les juges et les procureurs ; c) introduire une cour disciplinaire externe au Csm, mais unique pour les juges et les procureurs»*), en mettant en doute leur efficacité, compte tenu des modalités envisagées pour leur mise en œuvre.

Margherita Cassano (ancienne présidente de la Cour de cassation), en retraçant la genèse de la modification de la Constitution en matière de magistrature et en abordant certaines questions ouvertes découlant de la proposition de création d'une Haute Cour disciplinaire, a replacé le sujet dans le contexte plus général de l'évolution des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, et a souligné que *« l'affaiblissement du rôle du Conseil supérieur, amputé d'une fonction essentielle d'autonomie gouvernementale de la magistrature, risque de compromettre l'équilibre global établi par le titre IV de la deuxième partie de la Constitution »*. Il ne s'agit

donc pas d'une simple nouveauté, mais d'une « fracture logique et systématique » qui distingue de manière irrationnelle la magistrature judiciaire des magistratures spéciales et, dans une perspective élargie à d'autres réalités, même dans des domaines autres que ceux strictement juridictionnels, *«[d]es différentes autorités de régulation et de surveillance (par exemple la Banque d'Italie, la Consob, les différentes autorités de garantie), qui sont chargées à la fois de tâches administratives et du pouvoir de sanctionner, et que pour d'autres corps professionnels (avocats, notaires, médecins, etc.), le contrôle déontologique et l'exercice du pouvoir disciplinaire sont confiés à leurs ordres respectifs et non à des organes externes ».*

À la fin de cette *introduction*, et sur la base des interventions rassemblées dans ce petit ouvrage, nous formulons le souhait que, d'un commun accord, nous puissions aborder conjointement la question de la valorisation professionnelle des magistrats et celle de la confiance des citoyens respectueux de la loi à l'égard de la magistrature, une intention qui ne nécessite pas tant de modifications du modèle constitutionnel que l'attention constante du Parlement et du gouvernement, en dialogue avec la magistrature et le barreau, à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire et des services qui le soutiennent.

Giovanni Mammone

L'associazione Vittorio Bachelet (1981-2021)

§ 1. Per dar conto dei quaranta anni di vita dell'Associazione Vittorio Bachelet e riassumerne l'attività e gli obiettivi, non c'è di meglio che tornare alle sue origini e ricordare la giornata del 12 febbraio 1981 in cui, nell'intensità emotiva ed istituzionale del momento, essa nacque.

Quel giorno si tennero varie manifestazioni per commemorare Vittorio Bachelet, nel primo anniversario della sua scomparsa.

Al Quirinale, alla presenza di Sandro Pertini, Presidente della Repubblica, e delle più alte autorità dello Stato, si tenne una cerimonia formale, durante la quale Ugo Zillettì, Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, lesse il discorso commemorativo e lo stesso Presidente Pertini consegnò ai familiari di Bachelet una medaglia coniata appositamente per iniziativa dei componenti del CSM. “La medaglia”, disse il Vicepresidente, “reca l'olivo, segno della pace dei forti, la pace che non si piega, la pace che è speranza, *spes contra spem*”.

Nella sua prefazione alla raccolta di scritti pubblicata per l'occasione dal Consiglio superiore della magistratura, il Presidente Pertini usò parole di particolare intensità:

Ho incontrato durante la mia lunga lotta alla tirannia uomini della tempra spirituale e culturale di Vittorio Bachelet, i quali, nulla chiedendo e coraggiosamente operando, rinunciarono alla tranquillità dei loro studi per servire silenziosamente, modesti, integri la Patria ed i loro ideali. E sereni li ho visti affrontare la tortura, la prigionia e la morte, fiduciosi che il loro sacrificio potesse servire a preparare un futuro di libertà e di dignità per il Paese ⁽¹⁾.

* Si ripubblica, per comodità del lettore, la scheda sulla storia dell'Associazione “Vittorio Bachelet”, già pubblicata nel volume *La riforma della legislazione sul Consiglio superiore della magistratura. Scritti per il quarantennale dell'Associazione*, a cura di R. Balduzzi, Milano, EDUCatt, 2022, pp. 191 ss.

¹ La citazione del Presidente Pertini è tratta dalla prefazione a *Il Consiglio superiore di Vittorio Bachelet*, pubblicato dallo stesso CSM nel 1981 e recante i contributi di tutti i componenti di

Nel primo pomeriggio, il *Plenum* consiliare si riunì nella sala grande in seduta ordinaria: “commemorammo Vittorio senza ostentazione ... avendo semplicemente, tacitamente lasciato invariato il calendario dei lavori”, avrebbe annotato uno dei componenti.

Alle diciotto, tutto il CSM si spostò alla vicina Facoltà di Scienze Politiche, dove Leopoldo Elia rievocò la figura e l'opera di Vittorio Bachelet, seguendo e sviluppando il concetto “Servire lo Stato attuando la Costituzione”.

È in questo scenario che fece la sua comparsa l'Associazione Vittorio Bachelet.

Nel rievocare quegli eventi uno dei componenti del CSM, a sottolineare l'atmosfera di partecipazione sua personale e quella dei presenti, osservava:

Qualche giorno prima del 12 febbraio u.s., ideatore e promotore Mario Berri, avevamo costituito alla presenza di un notaio, con la partecipazione di tutti i collaboratori, l'Associazione Vittorio Bachelet.

L'Associazione, precisa lo statuto, ‘al fine di ricordare l'esempio di Vittorio Bachelet e di perpetuarne l'insegnamento, ha per oggetto studi e indagini su problemi costituzionali dell'ordinamento giudiziario. L'Associazione è aperta all'iscrizione ... di magistrati dell'ordine giudiziario e di quelli delle altre magistrature, dei docenti universitari di materie giuridiche, degli avvocati e procuratori’.

Ho aderito all'iniziativa, e con me, penso, tutti gli altri, con vivo entusiasmo, non solo e non tanto nella prospettiva, pur auspicabile, di una sistematica attività di studi e ricerche, quanto per l'intima speranza che siano in essa le premesse per occasioni di incontro e di dialogo che evitino vada disperso, dopo che avremo concluso il nostro mandato, il patrimonio affettivo e ideale accumulato in circa cinque anni di vita e di lavoro in comune ⁽²⁾.

Ideatore, promotore e Presidente dell'Associazione fu Mario Berri (1912-1996), magistrato e giurista poliedrico (ricoprì, tra l'altro, importanti incarichi nelle Istituzioni europee), componente elettivo del CSM e Primo Presidente della Corte di cassazione dal 24 aprile 1981 al 6 ottobre 1982. Egli così presentava l'iniziativa:

... noi suoi colleghi del Consiglio superiore, abbiamo realizzato una iniziativa di studio che auspichiamo duratura e costruttiva seguendo il coerente esem-

quella consiliatura. Il volume fu pubblicato in seconda edizione nel 2000, in occasione del ventesimo anniversario della scomparsa di Vittorio Bachelet, con prefazione di Carlo Azeglio Ciampi.

² La citazione e la cronaca degli eventi del 12 febbraio 1981 sono tratti dalla rievocazione fattane da Vincenzo SUMMA, componente laico del Consiglio superiore della magistratura, in *Cronaca di un giorno da non dimenticare e di quelli che seguirono*, costituente il contributo dallo stesso offerto al volume *Il Consiglio superiore di Vittorio Bachelet*, cit.

pio di lui. Costituiamo in questi giorni, tra i componenti e i magistrati del Consiglio prossimo alla sua scadenza, un'Associazione Vittorio Bachelet, aperta a tutti i giuristi, che ha per scopo di approfondire problemi costituzionali e istituzionali dell'ordinamento giudiziario con particolare riguardo ai problemi deontologici; si consideri che questi costituiscono la premessa – tra l'altro – di una tematica attuale, sulla responsabilità del giudice, estremamente ardua ed altrettanto assillante.

Ci ripromettiamo – quali rappresentanti di tutte le correnti della magistratura e, per quanto riguarda i componenti laici, dei diversi indirizzi politici – di approfondire i singoli problemi che saranno sottoposti al nostro studio, con quello spirito di sincera collaborazione che Vittorio Bachelet aveva saputo infondere in ciascuno di noi, tessendo un'intesa tra i colleghi delle più diverse tendenze nell'ansiosa ricerca della verità ...”⁽³⁾.

L'Associazione quel 12 febbraio 1981 trovava, dunque, il suo posto nell'ufficialità delle celebrazioni e indicava nella perpetuazione del ricordo di Vittorio Bachelet il suo obiettivo primario. Il metodo prescelto era lo “studio e l'indagine” dei problemi costituzionali dell'ordinamento giudiziario, quasi in continuazione con il settore di elezione del suo eponimo, con spirito di confronto e collaborazione nel dibattito interpersonale.

§ 2. L'originaria compagine dei soci (i fondatori furono i componenti del Consiglio superiore in carica, cui si aggiunsero di lì a poco i magistrati addetti agli uffici consiliari) nel tempo si è andata moltiplicando e dell'Associazione sono entrati a far parte la gran parte dei componenti del CSM eletti nelle successive consiliature ed altri studiosi del diritto, che con il loro sostegno hanno consentito non solo la regolare attività statutaria ma anche ulteriori iniziative collaterali. Non sono mancati, inoltre, importanti contributi esterni di esponenti delle varie branche del mondo accademico, i quali ne hanno impreziosito l'attività culturale e convegnistica.

L'Associazione, rispettando l'iniziale spinta ideale, nel tempo ha mantenuto uno stretto rapporto con il Consiglio superiore della magistratura, organizzando con la sua collaborazione incontri e dibattiti sui temi più vivi della riforma dell'ordinamento giudiziario, sempre favorendo il confronto fra gli esponenti delle più varie posizioni di pensiero. Non è mancato il contatto con il mondo universitario, grazie al quale, l'Associazione ha potuto instaurare un proficuo contatto con il mondo giovanile, cui molto si dirigeva il pensiero di Vittorio Bachelet.

³ Mario BERRI, *Nel segno di Bachelet alla ricerca della verità*, in *Il Consiglio superiore di Vittorio Bachelet*, cit.

Attraversare quaranta anni di storia della cultura nazionale a stretto contatto con le Istituzioni ha consentito all'Associazione di affinare i suoi strumenti comunicativi, ora associando alle classiche modalità convegnistiche occasioni di incontro più agili per forma, mirate a problematiche attuali, ora intraprendendo nuove vie di comunicazione e spostando sul *web* alcuni suoi dibattiti. I dibattiti dei "Martedì dell'Associazione", organizzati in collaborazione con il CSM, costituiscono un momento importante di questa nuova via comunicativa.

Non è questa la sede per esporre analiticamente i singoli e numerosi titoli dell'attività svolta dall'Associazione nei suoi quarant'anni di attività; giova qui ricordare, invece, i momenti in cui l'Associazione con le sue iniziative si è reso attiva nelle Istituzioni per tenere viva la memoria di Vittorio Bachelet, con la partecipazione dei suoi rappresentanti e dei suoi componenti più autorevoli, mai con intendimento puramente rievocativo, ma sempre con fruttuoso spirito di analisi. Di seguito possono menzionarsi:

- l'attività del Comitato d'onore per la celebrazione del decimo anniversario dalla scomparsa, promosso da Mario Berri (1990) ⁽⁴⁾;
- il Convegno "L'insegnamento di Vittorio Bachelet vent'anni dopo: giustizia e garanzie nei rapporti con le Istituzioni" (2000) ⁽⁵⁾;
- l'incontro sull'opera di Vittorio Bachelet all'interno del CSM, con le riflessioni degli ex Vicepresidenti del CSM Giovanni Conso, Giovanni Galloni e Virginio Rognoni (2005) ⁽⁶⁾;
- i convegni "Testimoniare la speranza. L'eredità di Vittorio Bachelet trent'anni dopo" (2010) ⁽⁷⁾ e "Vittorio Bachelet: l'impegno come responsabilità e come esempio" (2020) ⁽⁸⁾.

§ 3. Per concludere, vanno menzionati i due personaggi che dopo Mario Berri, hanno presieduto con grande impegno l'Associazione.

⁴ Tenutasi il 12 febbraio 1990 presso l'Aula magna del Rettorato dell'Università La Sapienza.

⁵ Organizzato dall'Associazione assieme all'Istituto Vittorio Bachelet dell'ACI con la partecipazione del CSM, e inaugurato il 12 febbraio 2000 alla presenza Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

⁶ Organizzato dall'Associazione assieme al CSM e tenutosi il 12 febbraio 2000 alla presenza Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

⁷ Organizzato dall'Istituto Vittorio Bachelet, con il patrocinio del CSM e dell'Università di Roma La Sapienza, inaugurato il 12 febbraio 2010 alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

⁸ Organizzato dall'Università di Roma La Sapienza con altre istituzioni, tra cui l'Associazione Vittorio Bachelet, ed inaugurato il 12 febbraio 2020 nell'Aula Magna del Rettorato alla presenza del Capo dello Stato Sergio Mattarella.

Dal 1992 al 2015 fu Presidente Giovanni Conso (1922-2015), giurista insigne, Vicepresidente del CSM 1976-1981 (dopo le dimissioni di Ugo Zilletti), giudice e Presidente della Corte costituzionale e poi Ministro della Giustizia. Egli ricoprì l'incarico ininterrottamente fino alla sua scomparsa, in forza di un deliberato proposto da Pier Alberto Capotosti ed assunto nell'Assemblea generale del 21 febbraio 2012, che individuava nella sua persona "il tratto di unione ideale con Vittorio Bachelet".

Dal 2016 è Presidente Renato Balduzzi, ordinario di diritto costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università cattolica del Sacro Cuore, già membro della Camera dei deputati e Ministro della salute, componente del Consiglio superiore della magistratura nel quadriennio 2014-2018, cui si deve la menzionata opera di revisione e ammodernamento della struttura dell'Associazione.

In conclusione non rimane che augurare all'Associazione Vittorio Bachelet un futuro all'altezza del suo passato!

Hanno collaborato al volume

Giovanni Bachelet, ordinario di Fisica della Materia, Fondazione Roma Sapienza

Renato Balduzzi, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, presidente dell'Associazione Vittorio Bachelet

Francesca Biondi, ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Milano

Edmondo Bruti Liberati, procuratore emerito della Repubblica presso il Tribunale di Milano

Margherita Cassano, prima presidente della Corte di cassazione

Giovanna De Minico, ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Napoli "Federico II"

Giovanni Maria Flick, professore di Diritto penale e avvocato, presidente emerito della Corte costituzionale

Riccardo Fuzio, procuratore generale emerito presso la Corte di cassazione

Gianluca Grasso, consigliere della Corte di cassazione, tesoriere dell'Associazione Vittorio Bachelet

Giovanni Mammone, presidente emerito della Corte di cassazione

Fabio Pinelli, avvocato, vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura

Luigi Salvato, procuratore generale emerito presso la Corte di cassazione

Federico Sorrentino, emerito di Diritto costituzionale nella Sapienza Università di Roma

Luciano Violante, presidente emerito della Camera dei deputati

Nicolò Zanon, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Milano, vicepresidente emerito della Corte costituzionale

ASSOCIAZIONE "VITTORIO BACHELET"

L'ALTA CORTE DISCIPLINARE

Pro e contro di una proposta che fa discutere



9 791255 354598

EDUCatt

Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);

librario.dsu@educatt.it (distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

8.00 euro