

Milano, 1 febbraio 2023.

Oggetto: Ricorso al Signor Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 20, 1° n. 4 della L. 24 marzo 1958, n. 195). Le chat di Palamara - Omessa promozione dell'azione disciplinare – Illegittima segretezza dei provvedimenti del P.G. – Direttive del Presidente del C.S.M. - Inosservanza.

**ILLUSTRISSIMO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA  
MINISTRO DELLA GIUSTIZIA**

I. LE CHAT DI PALAMARA & C. – L'INERZIA DEL P.G. E DEL MINISTRO - LE SEZIONI UNITE 1  
II. DOVERE DI AGIRE, AUTOLIMITAZIONE E AUTOPROMOZIONE 3  
III. ETEROPROMOZIONI, PARZIALE ESPERIMENTO DELL'AZIONE DISCIPLINARE E INCOMPATIBILITÀ OGGETTIVA 6  
IV. L'ACCESSO ALL'ARCHIVIAZIONE 10  
IV.A. UNA SINGOLARE INVOLUZIONE LEGISLATIVA 10  
IV.B. LA SCORRETTA SEGRETEZZA DELL'ARCHIVIAZIONE PREDISCIPLINARE 13  
IV.C. LA TRASPARENZA DELUSA 17  
V. ULTIMO ATTO. EVAPORIZZAZIONE E SMATERIALIZZAZIONE DELL'ARCHIVIAZIONE 20  
VI. CONCLUSIONI 21

Il sottoscritto Rosario Russo, nato a Catania il 15 settembre 1947, c.f. R55R5547P15C351B, domiciliato a Milano, in via B. Eustachi 9 (presso Signor Amon Airoldi), già Sostituto Procuratore Generale presso la Suprema Corte (1999 – 2017), posta elettronica certificata [rosariorusso47@pec.it](mailto:rosariorusso47@pec.it), rassegna quanto segue.

## I. LE CHAT DI PALAMARA & C. – L'INERZIA DEL P.G. E DEL MINISTRO - LE SEZIONI UNITE

1. Come Giano, l'*affaire* Palamara ha due fronti. Il primo è quello delle conversazioni–cospirazioni svoltesi tra i commensali, riuniti all'Hotel Champagne, per incidere sulla nomina del Procuratore della Repubblica di Roma (e non solo) nella «*notte della Magistratura*». Il secondo fronte è costituito dai messaggi (*chat*), estratti dal telefonino del dott. Palamara, con cui tantissimi magistrati si rivolgevano a lui, allora influente membro del Consiglio superiore della Magistratura, per raccomandare altri, o personalmente raccomandarsi, al fine di ottenere illegittimamente la nomina ad ambiti uffici giudiziari<sup>1</sup>. In entrambi i casi sono coinvolti magistrati ordinari. In entrambi i casi sono noti i loro nomi e le loro gesta perché, in virtù del diritto di cronaca, i giornali<sup>2</sup> hanno legittimamente pubblicato testualmente, e aspramente commentato, tutte le raccomandazioni dei predetti magistrati, in parte riprodotte perfino in tre volumi<sup>3</sup> (accolti con grande favore dal pubblico), creando grave sconcerto e altrettante speranze di rinascita. A tal segno che il **Capo dello Stato** ha statuito di non sciogliere il Consiglio Superiore della Magistratura soltanto per non ritardare l'irrogazione delle sanzioni previste. Tuttavia, mentre il P.G., attivandosi immediatamente nei confronti del Palamara, ha ottenuto dal C.S.M. la sua definitiva rimozione dall'Ordine, **dopo quasi quattro anni non risulta che egli e il Ministro della Giustizia abbiano agito disciplinarmente nei confronti dei numerosi magistrati coinvolti nelle chat**<sup>4</sup>. A proposito delle loro numerose

<sup>1</sup> Su tali raccomandazioni v. R. RUSSO, *Prolegomeni ad una teoria della raccomandazione giudiziaria, Giustizia Insieme*, 3 giugno 2021; E. ANTONUCCI "Tutti Salvi": così il PG della Cassazione ha amnistiato lo scandalo Palamara, *Il Foglio*, 25 giugno 2022.

<sup>2</sup> Segnatamente *La Verità*.

<sup>3</sup> A. SALLUSTI – L. PALAMARA, *Il Sistema*, Rizzoli, 2021; A. SALLUSTI – L. PALAMARA, *Lobby & Logge*, Rizzoli, 2022; A. MASSARI, *Magistropoli. Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sul Csm e sul caso Palamara*, PaperFIRST, 2020.

<sup>4</sup> In mancanza di altre specifiche fonti di cognizione, il numero dei magistrati coinvolti può ricavarsi aliunde, con qualche approssimazione. Le chat acquisite dalla Procura della Repubblica di Perugia sono state trasmesse al P.G. presso la Suprema Corte, al Ministro della Giustizia, al Consiglio Superiore della

raccomandazioni, infatti, viene in rilievo, a carico dei magistrati coinvolti - in disparte il reato di cui all'art. 323 c.p. - l'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, 1° lett. d) del D. lgs. n. 109 del 2006 (*comportamenti abitualmente o gravemente scorretti*), come più volte statuito dalle Sezioni Unite, da ultimo con la sentenza n. **34380 del 22/11/2022**<sup>5</sup>. Infatti, richiamando la propria decisione n. 22302 del 4 agosto 2021 emessa nei confronti del dott. Luca Palamara (assurta a *leading case*), il Vertice nomofilattico ha ribadito che, in netto contrasto con quanto audacemente ritenuto dal P.G. e dalla impugnata sentenza della S.D., dall'art. 2, comma 1, lett. d) deve desumersi «**un generale divieto di colloquio tra magistrati, anche se componenti del Consiglio Superiore della magistratura o dei Consigli Giudiziari ed in ordine a pratiche concernenti l'attività istituzionale di detti organi o dei Consigli Giudiziari ed in ordine a pratiche concernenti l'attività istituzionale di detti organi**». Infatti, nell'annullare la decisione della S.D. - che aveva altrettanto audacemente prosciolta la magistrata indagata per "scarsa rilevanza" del fatto - le Sezioni Unite hanno perentoriamente statuito che «*deve ritenersi imposto ad ogni magistrato di astenersi da qualsiasi intervento o interlocuzione nell'ambito delle procedure di conferimento degli incarichi direttivi o semidirettivi, volti semmai al discredito di alcuno degli aspiranti o a concertare chi debba ricoprire tali cariche, che non siano quelli contemplati dalle regole giuridiche del procedimento dettate in via esclusiva dalla legge*».

2. Come se non bastasse, in via preliminare tocca aggiungere che dalla delibera del 14 settembre 2022 con cui il Plenum del Csm ha archiviato la pratica avviata ai sensi dell'art. 2 della Legge sulle Guarentigie della Magistratura nei confronti della dott.ssa Laura Di Girolamo, si apprende che ella, - concorrente soccombente per il posto di Presidente del Tribunale di Terni - nel giugno 2016 aveva chiesto informazioni al Palamara, ricevendone la seguente illuminante risposta «*non hai detto che avevi interesse*». Al che la dottoressa Loredana Micciché, membro togato del Csm, ha tenuto a confermare pubblicamente subito il nucleo fondamentale della tesi difensiva della Di Girolamo: «*Quello era un contesto, quello di quelle consiliature, in cui questi comportamenti alla fine venivano generati, perché i consiglieri dicevano a chi incontravano che se non si manifestava interesse le domande non venivano valutate...*». L'osservatore non potrà non considerare che giuridicamente un conto è che il magistrato liberamente scelga di raccomandarsi (direttamente o indirettamente) **inducendo il consigliere del Csm** ad abusare del proprio potere in danno del concorrente dottor Nessuno. Altro conto è che il consigliere si rifiuti indebitamente di decidere se - e fino a quando - egli non si presenti al suo cospetto e si ponga **sotto la sua "protezione"**, diventando suo *homo* o vassallo (quanto meno) a livello correntizio, giacché tale situazione potrebbe rilevare - oltre che ai sensi dell'art. 2, 1° lett. d) citato - anche sotto il profilo dell'art. 317 c.p.<sup>6</sup>.

Magistratura e all'ANM; la quale ha pubblicato sul proprio sito ufficiale i dati statistici dell'attività disciplinare. Si apprende così che negli anni 2021-2022 sono stati aperti 112 procedimenti, di cui 58 non ancora definiti. Gli altri 54 sono stati così definiti:

	N.	%		
ARCHIVIAZIONI	17	31,48		
DIMISSIONI	24	44,44		
SANZIONI	13	24,07		
			ESPULSIONE	1
			INTERDIZIONI	2
			CENSURA	10
			TOTALE	13
TOT. DEFINITI	54	100		

Degno di rilievo è che le chat coinvolgono circa 112 magistrati ordinari (58+54), un numero certamente preoccupante.

<sup>5</sup> Allo stato è l'unico caso in cui è certo che il P.G. ha promosso l'azione disciplinare. Sull'insufficienza delle fonti di cognizione in materia disciplinare v. R. RUSSO, *Rapporto sulla trasparenza disciplinare al tempo di Palamara, Filodiritto*, 30 Settembre 2022.

<sup>6</sup> R. RUSSO, *Autopromozioni o vassallaggio? I reati nascosti dell'epopea CSM, Domani*, 2 novembre, 2022.

Tutto ciò premesso, mosse, ragioni e storia della generale inerzia del P.G. e del Ministro della Giustizia meritano articolata trattazione.

## II. DOVERE DI AGIRE, AUTOLIMITAZIONE E AUTOPROMOZIONE

3. A differenza del Ministro della Giustizia (art. 107, 2° Cost.), in forza degli artt. 14, 3° e 15, 1° del D. lgs. n. 109 del 2006, il P.G. presso la Suprema Corte è tenuto a esperire l'azione disciplinare ogni qual volta venga a conoscenza di una «notizia disciplinare», che è tale quando contenga tutti gli elementi costitutivi di una «fattispecie disciplinare». L'alternativa è di stretta interpretazione, essendo costituita dall'archiviazione<sup>7</sup>; quest'ultima prevista, con atto motivato, soltanto se «il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-bis o forma oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, o non rientra in alcuna delle ipotesi previste dagli articoli 2, 3 e 4 oppure se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso» (art. 16, 5 bis del D. lgs. cit.). L'unico 'controllo' sull'adempimento di tale obbligo da parte del P.G. è sostanzialmente e formalmente improprio, essendo affidato alla valutazione discrezionale o politica del Ministro della Giustizia<sup>8</sup>; il quale, infatti, non opponendosi nel ristretto termine assegnatogli, rende efficace l'azione proposta dal P.G. tacitamente, e cioè senza obbligo di motivazione. Il rispetto dell'obbligo legale di agire è dunque sostanzialmente affidato al senso di responsabilità del P.G., massimo magistrato requirente nonché membro di diritto sia del C.S.M. sia del Comitato di Presidenza del Consiglio stesso. Concorre, sul piano istituzionale e politico, la corrispondente responsabilità del (Ministro della Giustizia e del) Potere esecutivo<sup>9</sup>, di cui spesso ci si dimentica a torto nell'acceso dibattito politico sulla magistratura.

---

<sup>7</sup> G. SALVI, *L'iniziativa disciplinare: dati e valutazioni*, in *Questione giustizia*, 5 (2010), par. 4: «La destinazione diretta della notizia, in alternativa al provvedimento di archiviazione e riservata agli anonimi, agli esposti privi di senso o a casi analoghi a quelli per i quali nel settore penale si impiega il registro delle "non-notizie" di reato, integra percentuali piuttosto basse, essendo la media del triennio del 7%. La maggior parte dei procedimenti è dunque definita con archiviazione. Cioè con provvedimento motivato e sottoposto al controllo di cui appresso si dirà. Come è noto, l'archiviazione è disposta dal Procuratore generale e diviene stabile solo dopo la comunicazione al Ministro della giustizia e sempre che questi non chieda la fissazione dell'udienza orale entro il termine di 60 giorni dalla ricezione degli atti del procedimento archiviato».

<sup>8</sup> Degne di nota le meditate osservazioni svolte nel 2010 dal dott. Giovanni SALVI, già P.G. presso la Suprema Corte, loc. cit. par. 6: «Il punto centrale per comprendere il ruolo del Procuratore generale in un sistema di azione obbligatoria è costituito dall'assenza di controlli terzi sulla decisione di non esercitare l'azione. Una volta che l'azione è stata esercitata, infatti, la Sezione disciplinare potrà valutare la richiesta conclusiva di non doversi procedere e ordinare, invece, che si dia luogo al dibattimento. Anche l'azione malamente esercitata (uno dei più delicati problemi in tema di obbligatorietà dell'azione in sede penale, per i suoi riflessi sulla terzietà del giudice chiamato a porvi rimedio) ha correttivi nei poteri del giudice in sede processuale e nella più ampia – rispetto al processo penale – utilizzabilità di atti, che rende maggiormente effettivo il controllo sull'effettività dell'azione. Il potere di archiviazione diretta del Procuratore generale è invece del tutto privo di controlli, ad eccezione di quello operato dal Ministro. A questo, infatti, il Procuratore generale è tenuto a inviare i provvedimenti di archiviazione, che diverranno definitivi solo trascorso il termine di 60 giorni dal momento della ricezione da parte dell'altro titolare dell'azione. Il Ministro, però, agisce secondo logiche del tutto diverse, collegate al carattere discrezionale dell'esercizio dei suoi poteri. Discrezionalità non è arbitrio, ma altra forma di esercizio di poteri disciplinati dalla legge e soggetti al criterio di responsabilità (in questo caso politica); ciò non toglie che il Ministro sia tenuto a deliberare l'archiviazione del Procuratore generale non sotto il profilo del rispetto del principio di obbligatorietà ma sotto quello – diverso – di opportunità della sanzione nel caso concreto secondo criteri di buon andamento dell'amministrazione. Quello del Ministro è dunque sì un controllo dell'esercizio dei poteri del Procuratore generale, ma non ne costituisce un reale contrappeso per ciò che concerne il principio di legalità».

<sup>9</sup> Nel lungimirante disegno costituzionale (art. 107, 2°), l'esperimento dell'azione disciplinare davanti alla S.D. del C.S.M. è devoluto al Ministro della Giustizia (infatti dotato di un efficiente organo ispettivo), anche per 'compensare' che all'interno del Consiglio e della S.D. numericamente prevalgono i membri togati. L'azione del Ministro è 'facoltativa' soltanto perché il suo parametro di riferimento non è il dovere giuridico, ma la responsabilità politica. È così statuito che, perfino nel sacario dell'indipendenza dei magistrati, le forze di governo hanno il potere di agire disciplinarmente per segnalare gli abusi dei magistrati ordinari, giacché la

4. Nel 2019 esplose il caso Palamara e le sue chat, pubblicate prima sui media e poi raccolte in almeno tre volumi di grande successo editoriale, generano vasto scandalo e attese di redenzione della magistratura. Esse sembrano coinvolgere moltissimi magistrati; tra cui perfino l'allora Procuratore Generale presso la Suprema Corte, almeno secondo i novantasette magistrati che pubblicamente ne hanno invocate le dimissioni, ove egli non avesse smentite le accuse mossegli dal dott. Palamara<sup>10</sup>. A prescindere da tale coinvolgimento qui neppure preso in considerazione, è possibile che, a causare tale reazione sia stata l'inattesa direttiva del 22 giugno 2020<sup>11</sup>, con cui il P.G. presso la Suprema Corte ha ritenuto, in via generale e preventiva, che:

*«Applicando questi principi, ed esemplificando, l'attività di autopromozione, effettuata direttamente dall'aspirante, anche se petulante, ma senza la denigrazione dei concorrenti o la prospettazione di vantaggi elettorali, non può essere considerata in violazione di precetti disciplinari, non essendo 'gravemente scorretta' nei confronti di altri e in sé inidonea a condizionare l'esercizio delle prerogative consiliari.*

*Nella valutazione delle comunicazioni vanno applicati innanzitutto i criteri guida delle libertà costituzionali, che impongono di non sottoporre ad alcuna censura la libertà di manifestazione del pensiero, anche se espressa in maniere sgradevoli o moralmente censurabili.*

*La soglia di rilevanza è costituita dalle condotte che siano direttamente offensive dei valori tutelati, anche sotto il profilo della loro idoneità (l'accordo, non mera manifestazione di pensiero, può raggiungere tale livello, con valutazione operata caso per caso)».*

Au fond non si può che dissentire. Intanto sul piano tecnico-giuridico chi – come il P.G. – ha l'obbligo di esperire l'azione disciplinare, essendo previsti categoricamente anche i casi in cui 'deve' archiviare, non può ridurre autonomamente il perimetro del dovere

---

Magistratura non è un 'potere' autonomo e autarchico, ma un 'ordine' aperto al necessario controllo democratico (art. 104, 1° Cost.). Perscrutabilissime «astuzie della ragione» hanno deformato in concreto questo disegno armonico. A seguito della Riforma Mastella del 2006 l'azione disciplinare 'deve' essere esperita dal P.G. ma il suo dovere giuridico è annichilito dalla facoltà di archiviare direttamente (cioè senza l'approvazione del C.S.M., prevista invece dalla riforma Castelli) con il tacito consenso del Ministro della Giustizia. Nella pratica ormai l'azione (e perciò anche la sanzione) disciplinare è nel concreto dominio del P.G., essendosi decisamente rarefatta sia l'azione disciplinare del Ministro, sia la sua opposizione alle archiviazioni del P.G. Pertanto è ora 'domestica' non la giustizia della S.D. ma più radicalmente e negativamente la promozione dell'azione disciplinare, affidata com'è di fatto alla decisione di un magistrato ordinario, per quanto autorevolissimo. Ma è evidente la responsabilità politica del Governo, per non avere tratto le dovute conseguenze dall'art. 107, 2° Cost. I dati statistici non consentono di quantificare precisamente le opposizioni ministeriali alle archiviazioni del P.G., ma evidenziano che «Nel 2021 il numero delle iscrizioni dei procedimenti disciplinari è stato pari a 92 (in diminuzione rispetto all'anno precedente in percentuale del 40% circa), di cui 17 (il 18,5%) per iniziativa del Ministro della giustizia e 75 (l'81,5%) per iniziativa del Procuratore generale» (Intervento del Procuratore Generale Giovanni Salvi nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2021, 21 gennaio 2022, pag. 229). È probabile che tra i 17 casi di iniziativa autonoma del Ministro (art. 14, 2° D. lgs. n. 109 del 2006) siano considerati anche quelli che originano da formale opposizione all'archiviazione del P.G.

<sup>10</sup> «Secondo quanto riportato nel libro "Il Sistema", in vendita da ieri, l'attuale procuratore generale della Cassazione, dott. Giovanni Salvi, in almeno due occasioni avrebbe incontrato in privato e su sua richiesta il dott. Luca Palamara, all'epoca componente del Csm, per caldeggiare la propria nomina a importantissimo incarico pubblico.

I fatti riferiti dal dott. Palamara sono narrati in maniera molto dettagliata e sono stati ribaditi ieri sera nella nota trasmissione "Porta a Porta".

Ove veri, gettano un'ombra inquietante sia sui loro asseriti protagonisti che sulla sorprendente circolare dello stesso Procuratore Generale che "assolve" per principio chi raccomanda sé stesso per incarichi pubblici e chi quella raccomandazione accetta.».

«... Appare evidente che la gravità delle accuse rivolte pubblicamente e ora note a tutti e la rilevanza dei ruoli ricoperti nell'assetto costituzionale dai dottori Salvi e ...impongono loro di smentire in maniera convincente i fatti o dimettersi dalle cariche ricoperte»: L'urlo (nel silenzio), 4 febbraio 2021, Uguale Per Tutti, [https://toghe.blogspot.com/2021/02/lurlo-nel-silenzio\\_4.html](https://toghe.blogspot.com/2021/02/lurlo-nel-silenzio_4.html).

La notizia è stata commentata sul Giornale del 29.1.2021: «"Smentite o dimettetevi" 27 toghe chiedono la testa dei vertici della giustizia».

Non risulta che il dott. G. Salvi abbia risposto.

<sup>11</sup> Si potrebbe pensare ad una sorta di «editto pretorio», se non fosse che, a differenza del P.G. obbligato per legge ad agire, il *praetor urbanus*, siccome invece dotato d'*imperium*, contribuì ad adattare e perfino a sostituire di fatto lo *ius civile*.

impostogli, ampliando *ad libitum* il campo della legittima 'inazione'. La deliberata omissione di azione (*self-restraint*), eludendo qualunque successivo effettivo controllo, ha conseguenze assai più radicali e stabili dell'eccesso d'azione, emendabile comunque successivamente in sede propria ad opera della S.D. come in generale (e nella clinica medica in particolare) un «*falso negativo*», ha conseguenze normalmente ben più gravi di un «*falso positivo*». Proprio perché tenuto ad agire davanti alla S.D. del C.S.M. il P.G. non può ad essa sostituirsi. Spettava, e spetta, non al P.G., ma soltanto alla S.D. - ed in ultima istanza alle Sezioni Unite della Suprema Corte - l'ultima parola sull'interpretazione della scorrettezza disciplinare (art. 2, 1° lett. d del D. lgs. n. 109 del 2006). Soprattutto non sembrano ricevibili le giustificazioni proposte dall'«editto» del P.G. per dimostrare la correttezza disciplinare dell'autopromozione: «*la libertà di manifestazione del pensiero*», semplice 'raccomandazione' invece di 'accordo', raccomandazione senza denigrazione! Non sembra vero! Provi taluno a calarsi nei panni del dott. Nessuno che, privo di appoggi correntizi o 'disciplinatamente' restio ad avvalersene, sia stato 'scavalcato' da un concorrente per effetto di siffatta autopromozione! A che servono allora le procedure concorsuali (art. 97, 4° Cost.)? E l'Utente finale della Giustizia non preferisce il più meritevole rispetto all'autoraccomandato? Al postutto perché mai l'autoraccomandazione dovrebbe essere disciplinarmente irrilevante a fronte dell'eteroraccomandazione invece sanzionata? Sarebbe più meritevole il magistrato *self-made man* per il sol fatto che si raccomandi personalmente al dott. Palamara? Non a caso, per un verso, la sent. 741 del 15 gennaio 2020 delle Sezioni Unite (sent. Palamara) aveva già statuito, su conformi conclusioni del P.G., che «*non possono essere considerati mero esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, come sostiene il ricorrente, ma costituiscono violazioni dei doveri di correttezza ed equilibrio propri del magistrato, rientrando nell'ambito dei "comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti ... di altri magistrati" (art. 2, lett. d), cit.), condotte volte a screditare, o valorizzare, colleghi, anche al fine di tentare di interferire con l'attività del Consiglio superiore della Magistratura.*<sup>12</sup>». Per altro verso, con la sentenza n. 139 del 2020 (sent. Palamara) - su conformi conclusioni del P.G. - la S.D. del C.S.M. ha saggiamente deciso, a proposito del rapporto tra l'art. 10 del codice etico e l'art. 2, 1°, lett. d) del D. lgs. n. 109/ 2006, che «*Così correttamente impostata la relazione tra precetto giuridico a contenuto elastico o indeterminato, e parametri sociali di riferimento necessari alla sua precisa determinazione di contenuto - secondo il modello della delega, all'interprete, del potere di concretizzazione del precetto tenendo conto della realtà sociale che esso presuppone - sarà agevole comprendere, allora, che a venire in rilievo, nel caso della illiceità disciplinare considerata, non sarà la violazione del codice etico ma (appunto) la trasgressione del precetto normativo (nella specie, il canone di correttezza, inteso come precetto giuridico comportamentale), ancorché la sua concreta determinazione di contenuto possa o debba avvalersi del ricorso a standards valutativi o a parametri di riferimento - non direttamente esplicitati nella prescrizione normativa, ma da essa presupposti o considerati quali indispensabili elementi di concretizzazione - da ricercare anzitutto nello stesso contesto sociale al quale la disposizione normativa implicitamente rimanda (nel caso di specie, evidentemente, proprio gli standards comportamentali raccomandati o prescritti dalla comunità professionale di riferimento, così come censiti e resi espliciti nel codice etico comportamentale di categoria)*<sup>13</sup>. Tale

---

<sup>12</sup> Sentenza con cui è stato rigettato il ricorso del dott. P avverso il provvedimento cautelare di sospensione (dall'esercizio delle funzioni e dallo stipendio) emesso dalla Sezione Disciplinare del C.S.M.

Sul punto la sentenza è stata così massimata: «*La previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 109 del 2006 - la quale dà rilievo come illecito disciplinare ai "comportamenti abitualmente e gravemente scorretti" anche quando tenuti nei confronti di "altri magistrati" - deve essere interpretata nel senso che tali comportamenti non debbono necessariamente essere frutto del concreto esercizio della giurisdizione ma possono investire anche i rapporti che si instaurano con altri magistrati in ragione della funzione che l'incolpato svolge proprio in quanto tale. (Nella specie, in applicazione del principio, la S.C. ha ritenuto che costituiscono violazione dei doveri di correttezza ed equilibrio propri del magistrato, si da rientrare della fattispecie disciplinare di cui al citato art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 109 del 2006, le condotte volte a screditare, o valorizzare, colleghi, anche al fine di interferire con l'attività del Consiglio Superiore della Magistratura.)» (Sez. U, Sentenza n. 741 del 15/01/2020, Rv. 656792 - 05).*

<sup>13</sup> Aggiunge la decisione che «*Anche in giurisprudenza, d'altra parte, non si è mancato di sottolineare che «la nozione di "grave scorrettezza", cui fa riferimento la previsione normativa di cui al D.Lgs. n. 109 del*

decisione è stata confermata dalle Sezioni Unite con sentenza n. 22302 del 2021 (citata *retro sub par. n. 1*).

Dunque, in contrasto con l'anzidetto 'editto' emesso dal P.G. presso la Suprema Corte, secondo le Sezioni Unite e il Consiglio Superiore della Magistratura, le condotte che danno vita al sistema clientelare – spartitorio, mediante qualunque ingiustificata interferenza nella valutazione del Consiglio, autopromozione compresa, sono tutte disciplinarmente sanzionabili in ogni caso, ricorrendo anche l'estremo della gravità.

Ne consegue che, illegittimamente archiviando (alla stregua del proprio 'editto') le autopromozioni (con il silente avallo del Ministro della Giustizia), il P.G. le ha sottratte irrimediabilmente al doveroso giudizio della S.D., così rendendo critico l'esperimento dell'azione disciplinare (e l'eventuale condanna) perfino per le eteroraccomandazioni. Difatti le eccentriche peculiarità che hanno indotto il P.G. ad archiviare le autopromozioni sono teoricamente riscontrabili anche in seno alle eteroraccomandazioni.

**5. In sintesi il P.G. ha illegittimamente creato - e ufficialmente proclamato - uno «stato d'eccezione» per cui le c.d. autopromozioni non sono disciplinarmente rilevanti e devono essere archiviate, sottraendole al giudizio della S.D. del C.S.M. e creando criticità anche per la repressione delle eteroraccomandazioni. Non v'è ragione per ritenere che il P.G. non si sia conformato al proprio editto.**

### III. ETEROPROMOZIONI, PARZIALE ESPERIMENTO DELL'AZIONE DISCIPLINARE E INCOMPATIBILITÀ OGGETTIVA

6. Nella seduta plenaria del 13 aprile 2022 il Consiglio Superiore della Magistratura ha rigettato la proposta di archiviazione avanzata dalla Prima Commissione, con riferimento alla pratica 202214/RS/2021: atti relativi all'accertamento della sussistenza di situazioni di possibile incompatibilità ambientale ex art. 2 del R.D. l.gs 31 maggio 1946 n.511 (cd. Legge sulle Guarentigie), in relazione agli atti trasmessi dall'AG di Perugia, a carico del Dott. Massimo Forciniti, Presidente di Sezione del Tribunale di Crotone.

7. In ben 14 pagine (da pag. 4 a pag. 14) la relatrice dott.ssa Elisabetta Chinaglia ha sintetizzata la complessa attività clientelare-spartitoria posta in essere dal dott. Forciniti in oltre tre anni, sia cioè nel periodo in cui svolgeva le funzioni di consigliere del C.S.M. al pari del dott. Palamara (giugno 2017-25.9.2018), sia nel periodo successivo al termine del mandato consiliare (26.9.2018-29.5.2019)<sup>14</sup>. In qualità di consigliere, il dott. Forciniti si è ingerito nella predisposizione della rosa dei nomi da sorteggiare per la nomina dei commissari giudicanti del concorso per uditore giudiziario; ha proficuamente perseguito obiettivi finalizzati all'acquisizione o al rafforzamento del consenso

---

*2006, art. 2, comma 1, lett. d), nel rendere sanzionabili disciplinarmente i comportamenti del magistrato nei confronti delle parti, dei difensori, di chi, con esso, abbia rapporti nell'ambito dell'ufficio giudiziario, di altri magistrati o di collaboratori, ha un carattere "elastico" (Cass., S.U., 27 aprile 2017, n. 10415), tipico delle clausole generali, per cui, nell'integrare i parametri generali sui quali la norma ruota - la "scorrettezza" (che è declinazione negativa del dovere di correttezza imposto dallo stesso D.Lgs. n. 109, art. 1) e il suo connotarsi come "grave" -, il giudice deve attingere sia ai principi che la disposizione (anche implicitamente) richiama, sia a fattori esterni presenti nella coscienza comune, così da fornire concretezza alla parte mobile della disposizione che, come tale, si rende suscettibile di adeguamento rispetto al contesto storico-sociale in cui deve essere applicata ovvero a situazioni non esattamente ed efficacemente puntualizzabili a priori. A tal fine, già all'interno dello stesso sistema regolato dal D.Lgs. n. 109 del 2006 si rinvengono elementi utili a guidare una siffatta delicata operazione valutativa di concretizzazione della norma disciplinare. Anzitutto, non è senza significato il dato positivo - già evidenziato (art. 1) della espressa indicazione della "correttezza" quale dovere, tra gli altri, imposto al magistrato, avendo lo stesso legislatore ritenuto di dover resecare, sul piano deontologico, un tipo di condotta tale che il suo actus contrarius, ove grave, si determini, immediatamente e direttamente, come infrazione di un parametro deontologico. Ulteriore ausilio valutativo, sempre di matrice positiva e sistematica, è da ravvisare nella pertinenza del comportamento costituente illecito disciplinare all'esercizio delle funzioni, da intendersi come concetto in senso dinamico, siccome connesso allo status di magistrato (così, testualmente, Cass., S.U., 27 novembre 2019, n. 31058, in www.dejure.it, dal § 2.2. della motivazione)».*

<sup>14</sup> «Dalle conversazioni intercorse emerge altresì che, in più di un'occasione, le decisioni di rilievo consiliare sono state frutto di accordi di natura spartitoria tra consiglieri e gruppi associativi, trascurando anche in questi casi il merito dei singoli procedimenti e potenzialmente arrecando danno ai magistrati controinteressati» (doc. 1 pag. 4).

elettorale, in vista delle elezioni dei componenti del C.S.M. (luglio 2018); contattando parlamentari e caldeggiando il c.d. «*emendamento Tedeschi*», inoltre, si è speso efficacemente per l'abrogazione della norma che impediva ai consiglieri del CSM, al termine del mandato, di essere nominati a incarico direttivo o semidirettivo prima di un anno dal rientro in ruolo<sup>15</sup>. Tale interferenza nell'attività legislativa - estremamente interessata volgendo al termine il mandato consiliare del Forciniti - gli è valsa l'apertura di un procedimento disciplinare da parte del P.G. presso la Suprema Corte, così comunicatogli: «*le vicende oggetto del procedimento disciplinare n. 89/2020 a suo carico rivelano poi contatti, diretti o indiretti, con il mondo della politica anche da parte Sua e, inoltre, dimostrano ulteriormente il Suo diretto interessamento per le future nomine cui poteva aspirare dopo il termine del mandato consiliare*».

8. Cessato il mandato consiliare, molteplici interferenze e interlocuzioni clientelari-spartitorie del dott. Forciniti sono state elencate dalla Relatrice dott.ssa Chinaglia: per ottenere personalmente un posto direttivo, come ormai strumentalmente conseguito (v. *retro sub* par. 6), nonché in ordine alla nomina del Vicepresidente del C.S.M. (in illecito collegamento con il dott. Palamara e con l'on. Cosimo Ferri), per la composizione delle Commissioni del neonato Consiglio, per la nomina del consulente giuridico del Vicepresidente, per la nomina del Procuratore della Repubblica di Roma e di Perugia oltre che in funzione delle aspirazioni ad incarichi direttivi dei dottori Fracassi e Palamara. L'attenta Relatrice ha aggiunto che il dott. Forciniti non a caso è stato sentito sia nell'indagine penale a carico del dott. Palamara presso la Procura perugina, sia nel procedimento disciplinare pendente a carico dei cinque ex consiglieri dimessisi dal C.S.M., suscitando la pervasiva attenzione della Stampa<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> L. n. 916 del 1958, Art. 30. Collocamento fuori ruolo

«*I magistrati componenti del Consiglio superiore continuano a esercitare le loro funzioni negli uffici giudiziari ai quali appartengono.*

*I magistrati componenti elettivi sono collocati fuori del ruolo organico della magistratura. Alla cessazione della carica il Consiglio superiore della magistratura dispone, eventualmente anche in soprannumero, il rientro in ruolo dei magistrati nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate. [Prima che sia trascorso un anno dal giorno in cui ha cessato di far parte del Consiglio superiore della magistratura, il magistrato non può essere nominato ad ufficio direttivo o semidirettivo diverso da quello eventualmente ricoperto prima dell'elezione o nuovamente collocato fuori del ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie. La predetta disposizione tuttavia non si applica quando il collocamento fuori del ruolo organico è disposto per consentire lo svolgimento di funzioni elettive].».*

Legge 27 dicembre 2017, n. 205 art., comma 469. «*Al secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, il terzo e quarto periodo sono soppressi.*». Questa novella legislativa, dovuta ad un emendamento proposto dall'on. Tancredi (che pubblicamente si è dichiarato latoro dei desiderata di non precisati magistrati), ha avuto ampia risonanza sui *media*.

<sup>16</sup> L'imponente diffusione mediatica della «*vicenda Forciniti*», *lo strepitus fori* e la conseguente sfiducia dell'Utente finale della Giustizia sono stati analiticamente così elencati dalla Relatrice: doc. n.1, pag. 14, nota n. 9:

«*Con riferimento alla vicenda relativa all'interessamento per l'emendamento "Tancredi": Il Reformista 2.1.2021, Il Fatto Quotidiano 29.11.2020, La Verità 28.11.2020, Il Reformista 28.11.2020, Domani 28.11.2020, Il Dubbio 21.11.2020, L'Espresso 18.11.2020, Il Giornale 19.11.2020, Il Reformista 19.11.2020, La Verità 12.9.2020, La Verità 11.9.2020, La Verità 10.9.2020, La Verità 23.6.2020 La Verità 22.6.2020.*

*Con riferimento all'interessamento per la nomina del Procuratore di Roma: Nazione Carlino Il Giorno 10.6.2020, Il Reformista 9.5.2020 e Il Fatto Quotidiano 1.5.2020 (che riportano il contenuto della conversazione intercettata), Il Reformista 27.12.2019, Il Reformista 12.12.2019; Ilfattoquotidiano.it del 29.4.2021 in cui si riporta la deposizione resa dal dott. Forciniti nel giudizio disciplinare a carico di ex consiglieri del CSM; Il Giornale 28.4.2021, Il Dubbio 27.4.2021.*

*Con riferimento ad alcuni commenti relativi al dottor Nicola Gratteri: Libero 7.6.2020 e Il Quotidiano del Sud 6.6.2020.*

*Con riferimento alla domanda per incarico direttivo a presidente Tribunale Salerno: Il Fatto Quotidiano 25.6.2019 e La Repubblica 24.5.2020;*

*Con riferimento ai rapporti con il dott. Palamara, l'avv. Calafiore, l'imprenditore Fabrizio Centofanti, Filippo Paradiso: Il Fatto Quotidiano 15.6.2021, La Repubblica 12.6.2021, Il Giornale 10.6.2021, La Repubblica 9.6.2021, La Stampa 9.6.2021.*

*Su altre vicende collegate alle chat: La Verità 4.8.2020, Il Fatto Quotidiano 10.7.2020, la Verità 26.6.2020 (che ha pubblicato integralmente le chat), Il Fatto Quotidiano 23.6.2020, Il Quotidiano del Sud 18.6.2020, Corriere della Sera 10.6.2020; La Verità 2.6.2020, Il Resto del Carlino 29.5.2020, La Verità 17.5.2020 (questa riferita alla nomina del consulente giuridico del Vice presidente del CSM)».*

9. Nel corso della discussione alcuni Consiglieri del C.S.M. (Di Matteo, Gigliotti e Pepe) hanno lamentato che il Procuratore Generale presso la Suprema Corte aveva omesso di promuovere l'azione disciplinare nei confronti del dott. Forciniti con riferimento agli abusi a loro avviso emersi:

*«Il cons. GIGLIOTTI preannuncia il proprio voto contrario, stante la scarsa fondatezza della delibera sul piano tecnico e sul piano delle valutazioni di opportunità spettanti al Consiglio. Con riferimento all'emendamento non ammesso, **si dichiara sorpreso del mancato esercizio dell'azione disciplinare, ormai non più utilmente esercitabile**. Ritiene che il dott. Forciniti si sia preoccupato anche del suo territorio e si domanda quale indipendenza possa essere riconosciuta a un magistrato che si preoccupa di orientare i propri comportamenti in relazione alle esigenze della corrente di appartenenza. Dichiara poi di faticare a cogliere il percorso logico della motivazione e **si rammarica del mancato esercizio dell'azione disciplinare, che trova inspiegabile.**».*

*«Il cons. DI MATTEO, pur non comprendendola, prende atto della valutazione di inammissibilità **dell'emendamento** proposto insieme ad altri consiglieri e del richiamo all'art. 48 del Regolamento, sotto il profilo secondo cui l'emendamento sarebbe estraneo all'oggetto della discussione. **Non comprende come non sia stata esercitata l'azione disciplinare, in presenza di evidenti, reiterati e indebiti tentativi di condizionamento dell'attività di due Consigli Superiori, soprattutto con riferimento ad altre vicende che hanno avuto invece rilievo disciplinare portando a sentenze di condanna della Sezione Disciplinare, vicende in cui la partecipazione a tentativi di condizionamento dell'attività del Consiglio era peraltro molto più marginale ed episodica.** Spiega che per questi motivi aveva sottoscritto l'emendamento e non voterà la richiesta di archiviazione».*

*«Il cons. PEPE ritiene necessario rispettare la valutazione disciplinare di organi diversi, pur se difficilmente comprensibile. Concorda con il cons. Cavanna circa la critica al ridotto periodo residuo di esercizio delle funzioni semidirettive, che renderebbe inutile una delibera ex art. 2 ed evidenzia la peculiarità e la gravità del caso concreto, rispetto alle quali non giudica appagante l'istruttoria svolta né l'argomento relativo ai pochi mesi residui. Al riguardo, avrebbe reputato opportuna una più capillare verifica della percezione esterna della vicenda. Specifica che le suesposte considerazioni impediscono un voto favorevole sulla proposta di delibera.».*

Inoltre *«Il cons. GIGLIOTTI, con riferimento agli interventi dei cons. Ciambellini e Celentano, osserva che in plenum gli interventi vengono fatti in qualità di componenti del Consiglio e che l'art. 32 bis della legge istitutiva prevede una non punibilità delle dichiarazioni espresse<sup>17</sup>, a condizione che ciò avvenga nell'esercizio delle funzioni e purché le dichiarazioni riguardino l'oggetto della discussione. Evidenzia di aver espresso un giudizio sulla qualificazione e rilevanza giuridica dei fatti oggetto della discussione, che avrebbero avuto una manifesta rilevanza disciplinare, essendo decorsi i termini per l'esercizio dell'azione disciplinare; in caso contrario, si sarebbe astenuto dall'esprimere tali valutazioni. Conferma il proprio giudizio contrario alla proposta in quanto, pur in assenza di una connessione esclusiva dei fatti con il territorio di pertinenza, emerge con chiarezza nel testo una preoccupazione particolarmente forte del magistrato per le esigenze del territorio dove lo stesso esercita le funzioni semidirettive.».*

---

<sup>17</sup> I Consiglieri Ciambellini e Celentano avevano lamentato che arbitrariamente taluni consiglieri (tra cui il cons. Gigliotti) avevano imputato al P.G. l'incompleto esperimento dell'azione disciplinare nei confronti del Forciniti. Da qui il richiamo, ad opera del Cons. Gigliotti, della norma qui di seguito trascritta per dimostrare la non punibilità della critica espressa.

Articolo 32 bis della Legge 24 marzo 1958, n. 195

«Opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

*I componenti del Consiglio superiore non sono punibili per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e concernenti l'oggetto della discussione.».*

10. La condotta imputabile al dott. Forciniti sembra astrattamente riconducibile alla reiterata e multiforme violazione disciplinare prevista dall'art. 2, 1° lett. d) del D. lgs. n. 109 del 2006 («*comportamenti abitualmente o gravemente scorretti*»), la stessa per la quale il dott. Palamara è stato radiato dalla Magistratura. E tale è stata certamente la valutazione dei Consiglieri del C.S.M. Di Matteo, Gigliotti e Pepe. Inoltre, questa vicenda è certamente riconducibile nell'area dell'eteropromozione, come dimostra il fatto che il P.G. promosse azione disciplinare con riferimento al c.d. «*emendamento Tedeschi*» (v. *retro sub* par. 7, testo e note); perciò qui non vale la tesi sposata dal P.G. in tema di autopromozione (v. *retro sub* capitolo 0) Senonché, ai sensi dell'art. 15, 1° e 2° D. lgs. cit., il P.G. non può promuovere l'azione disciplinare trascorso oltre un anno dalla conoscenza della notizia disciplinare (ovvero oltre dieci anni dal fatto rilevante), sicché – decorso l'anno dal promovimento 'parziale' dell'azione disciplinare (siccome limitato all'«*emendamento Tedeschi*») – il P.G. ha irrimediabilmente 'consumato' o 'esaurito' il potere-dovere di agire, avendolo esercitato – nel termine previsto a pena d'improcedibilità - in parte anziché totalmente. E proprio questi sembrano – allo stato delle conoscenze acquisite dai menzionati atti pubblici – la ragione e il fulcro dell'esplicita 'critica' mossagli dai Consiglieri del C.S.M. Di Matteo, Gigliotti e Pepe (v. *retro sub* par. n. 9).
11. Ma sembra ancora più censurabile che il Consiglio Superiore della Magistratura<sup>18</sup> abbia inteso recuperare con il procedimento amministrativo ex art. 2 Legge delle Guarentigie quanto era stato 'perduto', per le ragioni anzidette, con il procedimento disciplinare. È noto infatti che i due procedimenti sono alternativi<sup>19</sup> e la loro gestione non può fare a meno della collaborazione istituzionale tra P.G. e Comitato di Presidenza del C.S.M. Nell'ordine logico più appropriato, pervenute le chat all'esame prioritario del P.G. egli è tenuto a stabilire se sussistano violazioni disciplinari di sua competenza; soltanto se non sussistano archivia, ma è tenuto a trasmettere gli atti al C.S.M., qualora individui ragioni di oggettiva incompatibilità. A propria volta il Comitato di Presidenza è tenuto a deliberare, anche sulla scorta delle informazioni e delle archiviazioni disposte dal P.G. (che fa parte del Comitato), se sussistano ragioni di oggettiva incompatibilità affidandone l'accertamento alla Prima Commissione, ma è tenuto a trasmettere gli atti al P.G.<sup>20</sup>, se individui la sussistenza di violazioni disciplinari, sempre che (ovviamente) il P.G.

---

<sup>18</sup> In particolare il Comitato di Presidenza (di cui è membro di diritto anche il P.G.) che ha il compito di assegnare le pratiche alla Prima commissione, competente sui procedimenti per incompatibilità oggettiva.

<sup>19</sup> Il C.D.S. ha inteso «...*affermare che o ricorrono situazioni oggettive ed incolpevoli, ed allora il CSM motivatamente potrà disporre il trasferimento d'ufficio del magistrato per incompatibilità ambientale, ovvero ricorrono situazioni aventi rilevanza disciplinare, ed allora l'esercizio del potere di trasferimento deve intervenire, in una delle sue possibili declinazioni (quale sanzione o quale misura cautelare), appunto in sede disciplinare, in esercizio di un potere tipico conferito dal legislatore, e nel rispetto delle garanzie riconosciute dall'ordinamento all'incolpato*», aggiungendo significativamente che «*Dalla distinzione che, per quanto attiene ai trasferimenti dei magistrati, l'art. 2, r.d.lg. 31 maggio 1946 n. 511, modificato dall'art. 26, d.lg. 23 febbraio 2006 n. 109, stabilisce fra quelli che conseguono a procedimenti disciplinari (come sanzione accessoria come misura cautelare) e i trasferimenti amministrativi, consegue che, una volta avviato il procedimento disciplinare, non può più essere attivato quello amministrativo di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale, ai sensi del predetto art. 2, r.d.lg. n. 511 del 1946, il quale può essere disposto solo in presenza di situazioni oggettive e incolpevoli.*» (Consiglio di Stato sez. IV, 15/04/2014, (ud. 18/06/2013, dep. 15/04/2014), n.1831, in motivazione). Amplius S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare del magistrato*, Milano, 2013, p. 538 e segg.

Il giudice amministrativo ha affermato altresì che il ricorso al rimedio del trasferimento d'ufficio presuppone, quanto al profilo soggettivo, «*non l'assenza di una condotta volontaria, ma l'assenza di una condotta volontaria colpevole*», osservando che, laddove la locuzione "qualsiasi causa" potesse essere ritenuta riferibile esclusivamente a circostanze esterne alla sfera personale del magistrato, ovvero escludere i suoi comportamenti volontari, la successiva precisazione della necessità dell'indipendenza da colpa sarebbe del tutto priva di senso» (sentenza n. 6972/2012 del Tar del Lazio). È stato quindi ribadito che il rimedio del trasferimento d'ufficio del magistrato può conseguire anche a sue azioni volontarie, purché non colpevoli: non sembra il caso delle condotte elencate dalla Relatrice Cons. Chinaglia.

<sup>20</sup> L'art. 1.1.2. della Circolare sul procedimento di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale (deliberata dal C.S.M. il 26 luglio 2017) detta che «*L'archiviazione può essere o meno accompagnata dalla trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare, laddove si individuano fatti di astratta rilevanza sotto tale profilo*». Ovviamente sembra inutile la trasmissione degli atti al P.G. se egli abbia (nel termine di un anno

possa utilmente esperire l'azione. In questa cornice giuridica è appena il caso di segnalare che l'interferenza spartitoria-clientelare, qual è quella che i menzionati Consiglieri del C.S.M. ravvisano nella condotta del dott. Forciniti, assai difficilmente può essere considerata non dolosa, tant'è che lo stesso P.G. risulta avere promosso l'azione disciplinare con riferimento all'«*emendamento Tedeschi*». In definitiva si è verificata l'unica eventualità esclusa dall'ordinamento, e cioè che le condotte del Forciniti, tutte non incolpevoli secondo la Relatrice, siano oggetto in parte del procedimento disciplinare e in parte di quello amministrativo. Non sfugge che, proprio perché gli stessi Consiglieri del C.S.M. ufficialmente si dolgono dell'incompleta contestazione di violazioni (oggettivamente e soggettivamente) disciplinari, qualunque sforzo ermeneutico o dialettico volto, in successiva delibera, ad incastonare comunque tali violazioni nell'ambito dell'incompatibilità oggettiva (ambientale o funzionale) si esporrebbe alla valutazione critica del Giudice Amministrativo. D'altronde, mentre nessuno ha interesse ad impugnare l'archiviazione amministrativa del Plenum, neppure può sfuggire che qualunque trasferimento coattivo non si salverebbe davanti al giudice amministrativo, fondato essendo su atti decisamente intenzionali, quali sono (per definizione) le raccomandazioni. In definitiva non sembra eccessivo concludere che 'dirottare' sul procedimento ex art. 2 una condotta disciplinarmente rilevante comporta la sua sostanziale impunità; senza dire che, proprio perché presuppone «*l'assenza di una condotta volontaria colpevole*», il trasferimento ex art. 2 è comunque meno afflittivo della sanzione disciplinare (anche per gli effetti sulle valutazioni di professionalità).

**12.** Se le famose chat del dott. Palamara, che documentano intenzionali scambi clientelari, vengano esaminate dal C.S.M. nell'ambito vistosamente improprio del procedimento amministrativo per incompatibilità oggettiva, l'archiviazione sarebbe tanto inevitabile (per difetto del presupposto) quanto elusiva dei precetti disciplinari, correttamente applicati invece per il dott. Palamara. Questo grave timore sembra non peregrino, ove si prendano in considerazione altre delibere per incompatibilità oggettiva trattate dal C.S.M.<sup>21</sup>.

**13. In sintesi:**

- **talvolta il P.G. ha promosso l'azione disciplinare soltanto in parte anche con riferimento a eteroraccomandazioni e talvolta ha probabilmente archiviato anche eteropromozioni (il dubbio non è vincibile attesa la segretezza delle archiviazioni disciplinari su cui v. infra sub cap. IV.B);**
- **infatti, soltanto sulla base delle sue archiviazioni predisciplinari (totali o parziali), il Comitato di Presidenza del C.S.M. ha potuto 'incanalare' sul procedimento per incompatibilità oggettiva condotte di auto o eteroraccomandazioni disciplinarmente rilevanti, oggettivamente sottraendole alla valutazione della S.D. del C.S.M. e segnandone il destino;**
- **infatti non si ha notizia che, in disparte il dott. Palamara e i suoi correi nella 'congiura' dell'Hotel Champagne, tutte le gravissime e numerose scorrettezze documentate dalle famose chat siano state (trattate e) sanzionate in sede disciplinare o abbiano provocato il trasferimento officioso.**

## IV. L'ACCESSO ALL'ARCHIVIAZIONE

### IV.A. UNA SINGOLARE INVOLUZIONE LEGISLATIVA

**14.** L'azione disciplinare del Ministro della Giustizia è stata sempre tanto giustificabile quanto coerentemente facoltativa. Per un verso, posto che il potere giudiziario non è un

---

dalla conoscenza) già esperito, ancorché soltanto in parte, il potere di azione disciplinare, consumandolo (v. *retro* sub par.8).

<sup>21</sup> V. Plenum del 13 gennaio 2021 (dottori Camassa e Liguori), del 20 aprile 2022 (dott.sa Canepa) e del 31 maggio 2022 (dott.ssa dott.sa Ferranti). Oggetto di tali delibere, trattate dal Consiglio Superiore della Magistratura sensi dell'art. 2 della Legge delle Guarentigie, sono esclusivamente autoraccomandazioni o eteroraccomandazioni, irriducibili a incompatibilità oggettiva.

potere autarchico ma un 'ordine' costituzionale, niente impedisce che il Governo segnali eventuali abusi dei magistrati al C.S.M., organo autonomo di giustizia. Per altro verso, di ogni azione come di ogni inazione disciplinare il Governo risponde al Parlamento e alle forze politiche, le quali perciò non potranno farsi scudo di una asserita impermeabilità della Magistratura.

15. Fino al 2006 l'azione disciplinare del P.G. o non era prevista<sup>22</sup> ovvero era facoltativa<sup>23</sup>, con una sola eccezione<sup>24</sup>; ma, se promossa, era irretrattabile<sup>25</sup>. Non sono mancate affilate critiche. *«La promozione dell'azione disciplinare è, dunque, facoltativa; si viene così a riconoscere ai titolari dell'azione un sostanziale potere di proscioglimento dei magistrati, in deroga alla competenza del Consiglio Superiore fissata dall'art. 105 Cost. La facoltatività dell'azione rende squisitamente politico il suo esercizio, che se la costituzione ha attribuito al ministro, organo responsabile dinnanzi al Parlamento, non può essere riconosciuto negli stessi termini ad un porgano politicamente irresponsabile quale è il procuratore generale, che per giunta fa parte istituzionalmente del Consiglio Superiore della Magistratura e partecipa all'elezione dei componenti la sezione disciplinare (con violazione del principio della separazione tra funzioni inquirente e giudicante nonché dell'art. 112 Cost.), Ove non si voglia sottrarre l'iniziativa disciplinare al procuratore generale, è necessario, tuttavia, prevedere forme di coordinamento con l'iniziativa del Ministro, ma più in generale si impone una riforma legislativa che stabilisca l'obbligatorietà dell'azione disciplinare con precise forme di intervento o di controllo del Consiglio sull'esercizio del potere di archiviazione.»<sup>26</sup>.*
16. Soltanto l'art. 14, 3° del D. lgs. n. 109 del 2006 (Riforma Castelli) impose al Procuratore Generale presso la Suprema Corte (non a caso membro di diritto del C.S.M. ma anche politicamente irresponsabile) l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, con riferimento a previsioni sanzionatorie ormai sufficientemente tipizzate. *Ad instar* dell'azione penale, e del suo lungo travaglio normativo, rendere obbligatoria, cioè doverosa, una funzione - o l'azione con cui essa si esercita - significa assicurare che essa non sia attivata *pro amico vel contra inimicum*, vale a garantire cioè un trattamento equanime sia ai magistrati, sia ai *cives* nel cui nome essi giudicano e dispongono. Per presidiare giuridicamente l'osservanza di tale dovere (altrimenti effimero), *ad instar* di quanto faticosamente è avvenuto nel settore penale, rispetto ad una *notitia* disciplinare sufficientemente circostanziata il P.G. era tenuto a svolgere attività d'indagine secondo le norme del c.p.p. (art. 16, 2° D. lgs. *cit.*) e all'esito doveva rivolgersi alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura per chiedere (previa formulazione dell'incolpazione definitiva) la fissazione dell'udienza ovvero, in alternativa, la declaratoria di non luogo a procedere (art. 17, 2° e 6° D. lgs.

---

<sup>22</sup> Il Regio Decreto Legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della Magistratura) prevedeva che *«L'azione disciplinare è promossa, su richiesta del Ministro per la grazia e giustizia, dal pubblico ministero presso il Tribunale disciplinare competente»* (art. 27).

<sup>23</sup> Art. 14 della l. n. 195/1958

*«Il Ministro per la grazia e giustizia, fermo quanto stabilito dall'art. 11:*

*1) ha facoltà di promuovere mediante richiesta la azione disciplinare. L'azione disciplinare può peraltro essere promossa anche dal procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione nella sua qualità di Pubblico Ministero presso la sezione».*

<sup>24</sup> L'obbligatorietà dell'azione penale, da parte del P.G., era stata già prevista dall'art. 9 della L. n. 117/1988 (sulla responsabilità civile dei magistrati) per i fatti che avessero dato causa all'azione risarcitoria, tosto che essa fosse stata dichiarata ammissibile; presupposto quest'ultimo eliminato dalla legge di riforma n.18/2015.

<sup>25</sup> Regio Decreto Legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della Magistratura) prevedeva che *«L'azione disciplinare è promossa, su richiesta del Ministro per la grazia e giustizia, dal pubblico ministero presso il Tribunale disciplinare competente»* (art. 27) e che *«Compiuta la istruzione, il pubblico ministero formula le sue richieste, sulle quali il Tribunale disciplinare provvede in Camera di consiglio. Il Tribunale disciplinare dichiara non farsi luogo a rinvio al dibattimento solo se, su conforme richiesta del pubblico ministero, ritiene che dalle prove risultino esclusi gli addebiti»* (art. 33). *«L'azione disciplinare a carico del magistrato, una volta esercitata, è irretrattabile; ne consegue che la richiesta di proscioglimento dell'incolpato, avanzata dal procuratore generale dinanzi alla Sezione disciplinare del CSM all'esito della fase dibattimentale, non comporta rinuncia alla relativa azione»* (Sez. U, Sentenza n. 20133 del 12/10/2004, Rv. 577658 – 01)

<sup>26</sup> G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale*, E.d.D., Milano, vol. XXX, pag. 870.

*cit.* nel testo originario). Siffatto reticolo normativo era costituzionalmente coerente perché, mentre attribuiva al P.G. il solo ruolo ancillare di promotore coatto, riservava il potere d'inazione soltanto al C.S.M., in quanto unico titolare del potere disciplinare (artt. 105 e 107 Cost.).

17. La neonata Riforma ebbe vita effimera, essendo stata soppiantata *in parte qua* - dopo appena otto mesi - dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Riforma Mastella), che tra l'altro introdusse l'art. 16, 5 *bis*, alla cui stregua: «*Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione procede all'archiviazione se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-bis o forma oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, o non rientra in alcuna delle ipotesi previste dagli articoli 2, 3 e 4 oppure se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso. Il provvedimento di archiviazione è comunicato al Ministro della giustizia, il quale, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, può richiedere la trasmissione di copia degli atti e, nei sessanta giorni successivi alla ricezione degli stessi, può richiedere al presidente della sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione. Sulla richiesta si provvede nei modi previsti nei commi 4 e 5 dell'articolo 17 e le funzioni di pubblico ministero, nella discussione orale, sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione o da un suo sostituto. Il provvedimento di archiviazione acquista efficacia solo se il termine di cui sopra sia interamente decorso senza che il Ministro abbia avanzato la richiesta di fissazione dell'udienza di discussione orale davanti alla sezione disciplinare. In tale caso è sospeso il termine di cui al comma 1 dell'articolo 15*».

Al Consiglio Superiore della Magistratura ora pervengono quindi soltanto le segnalazioni disciplinari discrezionalmente non archiviate dal P.G., nel silenzio del competente Ministro; e talune delle archiviazioni sono particolarmente delicate, giacché l'art. 3 *bis* del medesimo D. lgs. (richiamato dalla trascritta disposizione) prevede addirittura che «*L'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza*», così implicitamente presupponendo l'accertamento fattuale sia della violazione disciplinare, sia della sua imputabilità al magistrato.

Le uniche ragioni sostanziali per cui l'inazione del P.G. non è più sottoposta al vaglio del Consiglio Superiore della Magistratura sono state autorevolmente individuate nell'esigenza di sfrondare la «*notevole massa di notizie disciplinari*»<sup>27</sup>, per non intasare il carico di lavoro del C.S.M. Ma (per buona sorte) nessuno ha mai pensato in sede penale di escludere il controllo del Giudice sulle richieste di archiviazione del P.M. (anch'esso obbligato a esperire l'azione penale), sol perché le *notitiae criminis* siano troppo numerose; e qui la posta in gioco non è meno importante. Né sembra efficiente rimedio organizzativo trasferire la «*massa di notizie disciplinari*» all'ufficio del P.G. sol per alleggerire il carico di lavoro del C.S.M. Inoltre, l'art. 107, 2° Cost., attribuendo al Ministro della giustizia soltanto la 'facoltà' di promuovere l'azione disciplinare, esclude il suo obbligo e rende giuridicamente insindacabile la sua inattività. Perciò la possibilità che il Ministro, avuta notizia dell'archiviazione predisciplinare del P.G., vada in contrario avviso e dia avvio all'azione disciplinare non sembra circostanza idonea ad assicurare l'effettiva obbligatorietà dell'azione disciplinare imposta al P.G. dal Legislatore, «*attesa la natura aleatoria di tale intervento, strettamente correlato a valutazioni di tipo politico-istituzionale*»<sup>28</sup>. Non può neppure parlarsi di 'controllo'

---

<sup>27</sup> Così S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano, 2013, p. 443.

<sup>28</sup> In tal senso, M. CASSANO (oggi Presidente Aggiunto della Suprema Corte), in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di D. CARCANO, Milano, 2009, pag. 504.

In senso opposto, ma incorrendo in vistosa fallacia d'incoerenza testuale, v. L. SALVATO, *Partecipazione ed accesso agli atti del procedimento predisciplinare e del procedimento disciplinare*, in *Giustizia Insieme*, sull'omonimo sito, 31.10.2019., pag. 12: «*La previsione della comunicazione dell'archiviazione al Ministro della giustizia e della facoltà di quest'ultimo di esercitare l'azione in dissenso dalle conclusioni del P.G. certo non integra un controllo in senso tecnico ed ha piuttosto significato e valore di informazione ai fini dell'esercizio della distinta azione da parte del Ministro. Nondimeno, costituisce sicuramente uno strumento che, ragionevolmente, assicura una "verifica" dell'attività predisciplinare svolta dal P.G. da parte del con-titolare dell'azione disciplinare, ciò che fa escludere che l'azione del primo possa ritenersi sottratta ad ogni valutazione ad opera di un diverso organo*». Senonché, escluso (come ammette il Salvato) il «*controllo in senso*

atipico affidato al Ministro. La comunicazione dell'archiviazione da parte del P.G. vale piuttosto a restringere in un arco di tempo brevissimo (dieci giorni) la possibilità per il Ministro (per altro, mentre è all'oscuro degli atti svolti dal P.G.) d'attivare il procedimento disciplinare. È fin troppo evidente insomma che, per rendere effettiva l'obbligatorietà dell'azione disciplinare imposta al P.G., non basta certamente che l'archiviazione sia sottoposta al vaglio (non del Consiglio Superiore della Magistratura, ma) del Ministro, contitolare del potere d'azione, senza neppure esserne astretto: la decisione del Ministro di tacitamente assentire all'archiviazione del P.G. è contestabile soltanto in sede politica, proprio perché costituzionalmente facoltativa (art. 107, 2° Cost.).

**18.** La riforma Mastella ha provocato così un effetto tanto indesiderato quanto anomalo. Essendo ormai previsto per il P.G. l'obbligo giuridico di agire, si è disincentivato il 'controllo' politico del Ministro sulle archiviazioni del P.G. e si è quasi annichilita la sua autonoma iniziativa disciplinare, come dimostrano ampiamente le statistiche. Insomma il concorso dei due rimedi è valso soltanto a depotenziarli in concreto, lasciando il P.G. arbitro sia dell'archiviazione sia della sanzione disciplinare. Soprattutto in tema di autopromozioni (v. *retro sub* cap. 1) non risulta che il Ministro si sia opposto alle illegittime archiviazioni del P.G., mentre gli schieramenti politici sembrano ignorare le omissioni del Ministro, pur lamentando contraddittoriamente il carattere autoreferenziale (o domestico) della funzione disciplinare.

#### **19. In sintesi:**

- **l'obbligatorietà dell'azione disciplinare da parte del P.G., introdotta dalla Riforma Castelli, è stata depotenziata dalla Riforma Mastella riconoscendo al P.G. il potere di archiviare direttamente, giacché l'unico 'controllo', quello assegnato facoltativamente al Ministro, risponde a logiche esclusivamente politiche e comunque non viene concretamente attivato, sicché il P.G. resta l'esclusivo *dominus* dell'archiviazione e soprattutto della sanzione disciplinare.**
- **Così grave violazione dell'art. 105 Cost. non può passare inosservata da parte del C.S.M. giacché infirma la sua stessa ragion d'essere, rendendolo servente rispetto all'asserita legittimità delle autopromozioni proclamata dal P.G., ma smentita dallo stesso Consiglio e dalle Sezioni Unite (v. *retro sub* par. 4, testo e note). Come già da tempo rilevato in dottrina<sup>29</sup>, è necessario postulare che il C.S.M. abbia qualche controllo sulle archiviazioni del P.G. o quanto meno sui suoi illegittimi 'editti', volta che la riforma Castelli ha decretato l'obbligatorietà dell'azione disciplinare. Ne va dell'autonomia dei magistrati e della funzione stessa del C.S.M., in quanto al P.G. può farsi carico soltanto di una responsabilità disciplinare, che in concreto nessuno può fare valere. Né è compatibile con la logica giuridica e con la Costituzione un'obbligazione (quella di agire disciplinarmente) che soltanto l'obbligato (il P.G.) possa coartare o sanzionare, essendo facoltativa l'iniziativa del Ministro della Giustizia: un vero e proprio dialello costituzionale!**

#### **IV.B. LA SCORRETTA SEGRETEZZA DELL'ARCHIVIAZIONE PREDISCIPLINARE**

**20.** *Malis mala succedunt.* Esploso il caso Palamara, con proprio 'editto' n. 44 del 2019 il P.G. ha stabilito autonomamente che, a differenza di quella penale (art. 116 c. p. p.),

---

*tecnico», trattandosi di mera 'informazione', resta bandita qualunque reale 'verifica' ad opera del Ministro: non ha senso una 'verifica' facoltativa che abbia per oggetto un'attività per legge dovuta.*

*Condivide la critica qui esposta lo stesso P.G. SALVI: v. retro sub nota 8: «Il Ministro, però, agisce secondo logiche del tutto diverse, collegate al carattere discrezionale dell'esercizio dei suoi poteri. Discrezionalità non è arbitrio, ma altra forma di esercizio di poteri disciplinati dalla legge e soggetti al criterio di responsabilità (in questo caso politica); ciò non toglie che il Ministro sia tenuto a deliberare l'archiviazione del Procuratore generale non sotto il profilo del rispetto del principio di obbligatorietà ma sotto quello – diverso – di opportunità della sanzione nel caso concreto secondo criteri di buon andamento dell'amministrazione. Quello del Ministro è dunque sì un controllo dell'esercizio dei poteri del Procuratore generale, ma non ne costituisce un reale contrappeso per ciò che concerne il principio di legalità».*

<sup>29</sup> V. G. VOLPE, *op. cit.* sub par. 13.

l'archiviazione disciplinare non può essere comunicata al cittadino (o al suo Avvocato) che ha segnalato l'abuso disciplinare del magistrato, riservandosi il potere di interdirne la conoscenza anche al magistrato indagato, all'Anm e perfino al C.S.M.<sup>30</sup>. Sempronio, o il suo Avvocato, indirizzano una segnalazione disciplinare al P.G. presso la Suprema Corre, per denunciare l'abuso di un magistrato ordinario. Dopo congrua attesa chiedono di conoscere l'esito della segnalazione e la copia dell'eventuale archiviazione. Per certo - alla stregua del menzionato 'editto' - riceveranno soltanto una delle seguenti risposte alternative, che escludono qualunque notizia utile sull'esito della disposta archiviazione:

- «*In relazione alla Sua richiesta del..., d'ordine del Procuratore Generale, si comunica, quale sola notizia ostensibile, che l'esposto costituisce oggetto di valutazione*»;
- «*In relazione alla Sua richiesta del ..., d'ordine del Procuratore Generale, si comunica, quale sola notizia ostensibile, che il procedimento originato dall'esposto è stato definito*». In sostanza il denunciante chiede di conoscere l'eventuale archiviazione, che deve essere non a caso motivata; il P.G. risponde che ...ha ricevuto la denuncia disciplinare!

**21.** Non è così in altri più trasparenti ordinamenti giuridici, *«In vari paesi – come Stati Uniti, Inghilterra, Nuova Zelanda – si sono create apposite strutture che hanno il compito sia di facilitare la presentazione da parte dei cittadini di esposti riguardanti i comportamenti dei giudici sia anche di tenerli informati degli esiti delle loro lamentele. In Italia questo orientamento è del tutto assente, nonostante i sondaggi sugli orientamenti dei cittadini nei confronti della magistratura siano tutt'altro che positivi. Dal 2008 anche in Francia è previsto che i cittadini possano esprimere le loro doglianze in merito ai comportamenti dei magistrati, anche se con procedure meno articolate di quelle dei paesi di tradizione giuridica anglosassone d'anziché indicati. In Italia l'esclusione del cittadino da qualsiasi ruolo nel procedimento disciplinare viene peraltro teorizzata e giustificata persino nelle sentenze disciplinari del Csm. A differenza di quanto avviene in molti paesi, ai cittadini italiani non viene neppure riconosciuto formalmente il diritto di sapere se i loro esposti siano effettivamente stati ricevuti dalle autorità cui li hanno inviati (in genere, Csm e Ministro della Giustizia). La cosa può persino apparire strana se si considera che il Csm ha mostrato in numerose occasioni di ritenere che le critiche rivolte da uomini che ricoprono ruoli istituzionali ai comportamenti dei magistrati abbiano l'effetto di delegittimare la funzione giudiziaria. Vi è quindi anche da noi la percezione che la pubblica opinione abbia un ruolo di grande rilievo nella legittimazione della funzione giudiziaria. Se si ritiene che per tutelare l'immagine della magistratura e la legittimazione della sua funzione occorra che il Csm formuli censure nei confronti di coloro che esprimono gravi e immotivate critiche nei confronti dei magistrati, sarebbe forse ancor più efficace*

---

<sup>30</sup> Non è stato sempre così. Prima che deflagrasse il caso Palamara, il P.G. comunicava al denunciante che la sua denuncia era stata archiviata. Lo testimonia lo stesso dott. Salvi: «*Sono frequenti le richieste di magistrati sottoposti al procedimento di conoscere gli atti su cui esso si è fondato; analoghe richieste provengono da coloro che hanno dato origine alla procedura attraverso segnalazioni di varia natura. L'orientamento seguito dalla Procura generale è di consentire la conoscenza del provvedimento conclusivo, ma non degli atti della procedura a meno che non vi sia a ciò un interesse qualificato*»: op.cit. par. 8.

Degno di nota è quanto scriveva lo stesso dott. Salvi nel 2010: «*La motivazione del provvedimento di archiviazione del Procuratore generale diviene così centrale nel dar conto dei principi e dei criteri che hanno trovato applicazione nel caso concreto. Perché ciò sia davvero significativo, in assenza di un controllo terzo sulla congruità della motivazione, è però necessario che il contenuto di tale provvedimento sia conoscibile. La luce del controllo da parte dell'opinione pubblica e in particolare di quel suo settore qualificato costituito dalla comunità degli operatori del diritto, consente di liberare le decisioni dall'ombra del sospetto e di consentire la necessaria evoluzione degli orientamenti adottati, che solo la sottoposizione a verifica può comportare.*

*La conoscibilità degli orientamenti della Procura generale nell'esercitare i poteri di archiviazione ha anche un'ulteriore, importantissima funzione. Il rischio dei sistemi in cui la decisione sull'azione (e la non azione) non è sottoposta direttamente al controllo del giudice è costituito dal carattere discriminatorio della stessa. Anche i sistemi ad azione discrezionale non tollerano, in realtà, l'azione discriminatoria: l'azione deve comunque esser esercitata secondo parametri di correttezza, che prevedono che situazioni uguali siano trattate in maniera uguale*»: op. cit. par. 7.

*perseguire quello stesso obiettivo facilitando un contatto diretto e trasparente tra i cittadini che esprimono lamentele e le autorità cui si rivolgono per essere tutelati.»*<sup>31</sup>.

22. Ma anche nel nostro ordinamento, in altri simili contesti, la risposta al denunciante è rispettosamente esauriente. Infatti, nel procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati<sup>32</sup> e dei giudici amministrativi, al cittadino denunciante è sempre comunicato integralmente il provvedimento di archiviazione. Se ne deduce che la disciplina sanzionatoria nei confronti degli Avvocati è ben più trasparente di quella dettata per i magistrati ordinari, imponendo perfino la comunicazione officiosa della copia (integrale) dell'archiviazione al denunciante nonché all'Avvocato denunciato.

23. Con due recenti sentenze il C.D.S. ha ritenuto che l'archiviazione predisciplinare ha natura di atto giurisdizionale<sup>33</sup>. Questa tesi è stata pubblicamente sposata sia dal precedente P.G. dott. G. Salvi sia dall'attuale P.G. dott. Salvato<sup>34</sup>. *A fortiori* dunque ha natura giurisdizionale l'esperimento dell'azione disciplinare da parte del P.G. soprattutto perché il procedimento da lui avviato davanti al C.S.M. è regolato dalle norme del codice di codice di procedura penale, in quanto compatibili (art. 16, 2° D. lgs. n. 109 del 2006). Ma nell'esperienza storica e nella dottrina giuridica **non si conoscono atti giurisdizionali segreti**. Inoltre, incastonando l'archiviazione predisciplinare nel rito penale certamente si esclude l'applicazione dell'accesso generalizzato (esperibile soltanto per

---

<sup>31</sup> G. DI FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata, Questione Giustizia*, 22 settembre 2021, par. 7.

<sup>32</sup> 14, 2° del Regolamento 21 febbraio 2014, n. 2 (e succ. mod.) approvato dal Consiglio Nazionale Forense, così attualmente prescrive: «*In ipotesi di archiviazione il Consiglio distrettuale di disciplina comunica all'esponente, all'iscritto interessato e al Consiglio dell'Ordine di appartenenza copia del provvedimento di archiviazione*». Si noti che l'integrale archiviazione viene comunicata d'ufficio all'esponente.

<sup>33</sup> C.D.S. sent. n. 2593 del 2021 così motiva la natura giurisdizionale dell'archiviazione: «*[...] giacché gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso ex art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali sulla scorta degli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 [...]*».

Tale avviso è stato confermato dal C.D.S. con la sentenza n. 5712 del 2021: «*Va infatti ribadito il principio espresso – da ultimo – nel precedente della Sezione 29 marzo 2021, n. 2593, secondo cui gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso ex art. 22 della l. 7 agosto 1990, n. 241, ma piuttosto giurisdizionali, sulla scorta degli artt. 15 e 16 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150); sicché rispetto ad essi non valgono le esigenze di ordine generale a fondamento dell'accesso nei confronti dell'attività di pubblico interesse dell'amministrazione, consistenti nel "favorire la partecipazione e [...] assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2, l. n. 241 del 1990).*

*Gli atti dei quali è stata richiesta l'ostensione attengono propriamente alla fase pre-disciplinare del procedimento, assolvendo una specifica funzione di supporto istruttorio, costituente il presupposto (logico e giuridico) imprescindibile della successiva (ed eventuale) fase della formale incolpazione disciplinare.*

*Al riguardo va rilevato che, trattandosi di fasi strettamente connesse di un medesimo ed unitario procedimento – disciplinare – avente natura sostanzialmente giurisdizionale, non può logicamente, ancor prima che giuridicamente, ammettersi una cesura ontologica tra fase (necessaria) ante incolpazione e successiva fase (eventuale) post incolpazione, tale da determinare una differente applicabilità della disciplina in materia di accesso.».*

Nello stesso senso Cons. Stato, sez. V, n. 5674 del 2022 e T.A.R. Lazio, n. 13628 del 2022, ricordate dall'attuale P.G. dott. Salvato nell'ultimo discorso inaugurale (pag. 183).

<sup>34</sup> Intervento del Procuratore Generale Giovanni Salvi nell'Assemblea generale della Corte sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2021, pag. 193: «*La giurisprudenza amministrativa ha chiaramente affermato, al riguardo, che "gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso ex art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali, sulla scorta degli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109" (Cons. di Stato, Sez. V, n. 2593 del 2021). Tale affermazione è conforme alla impossibilità di attrarre i provvedimenti che riguardano questa materia nell'orbita dell'amministrazione, poiché essi non perseguono finalità riconducibili a tale area, né effettuano in alcun modo ponderazioni di interessi in chiave di imparzialità (amministrativa) ex art. 97 Cost., bensì hanno finalità di giustizia e, per ciò che concerne l'archiviazione, si pongono come alternativa allo sbocco, certamente giurisdizionale ed eventualmente sanzionatorio, susseguente all'esercizio dell'azione. Da ciò la sottrazione delle archiviazioni disciplinari al regime di impugnazione presso la giurisdizione amministrativa*». La sentenza n. 2593 del 2021 è proprio quella citata retro sub nota n. 33.

Per il dott. Salvato, attuale P.G. v. nota precedente.

gli atti amministrativi), ma il risultato finale, in termini di conoscibilità e di ostensione di tale provvedimento, è maggiormente ampliativo e assai più favorevole all'Utente Finale della Giustizia, giacché trova applicazione la regola dettata dall'art. 116 c.p.p., secondo cui «*Durante il procedimento e dopo la sua definizione, chiunque vi abbia interesse può ottenere il rilascio a proprie spese di copie, estratti o certificati di singoli atti*». Alla stregua di tale disposizione, nel settore giurisdizionale più improntato a segretezza, 'chiunque' (denunciante anche non parte offesa, denunciato, *quisque*...) – qualora non ricorrano puntuali esigenze investigative – può ottenere copia integrale dell'archiviazione emessa dal G.I.P., in quanto essa non fa altro che attestare, con la verificata irrilevanza penalistica dei fatti denunciati e indagati, l'osservanza dell'obbligatorietà dell'azione penale. Se ci si pone in una prospettiva di più alto respiro, non sfugge che, perfino nel settore più delicato (quello penale), l'ordinamento dimostra di non avere 'paura' di offrirsi alla conoscenza dell'Utente Finale della Giustizia; anzi efficacemente 'utilizza' il controllo sociale e la trasparenza, per garantire l'obbligatorietà dell'azione. L'immotivato e generale rifiuto di rilasciare la copia dell'archiviazione predisciplinare non è direttamente giustiziabile ma innesca la responsabilità civile e disciplinare del P.G. presso la Suprema Corte<sup>35</sup>. Merita di essere qui ricordato l'autorevole avviso di chi ha ritenuto che l'art. 116 c.p.p. anticipa nel settore penale (e quindi anche disciplinare) l'introduzione della trasparenza generalizzata introdotta successivamente per gli atti amministrativi<sup>36</sup>. Per altro, e più concretamente, la conoscenza delle ragioni dell'archiviazione predisciplinare potrebbe acquietare il denunciante e dissuaderlo sia dalla pedissequa reiterazione della denuncia, sia dall'intraprendere altre azioni (civili o penali) nei confronti del magistrato denunciato<sup>37</sup>. Al contrario, per un verso, la fiducia del cittadino nelle

---

<sup>35</sup> Poco importa che non sia ammesso il ricorso per cassazione avverso il provvedimento con cui il G.I.P. abbia negato l'ostensione dell'archiviazione postulata ai sensi dell'art. 116 c.p.p., perché tale condotta, se non adeguatamente motivata, dovrà essere sanzionata in sede disciplinare, ai sensi dell'art. 2, 1°, lett. m) o, come provvedimento abnorme, ex art. 2, 1°, lett. ff) del D. lgs. n. 109/2006. L'insussistenza dell'«*abnormalità penale*», in presenza della quale soltanto è ammesso il ricorso per cassazione (v. sentenza Sezioni Unite n. 25957 del 26/03/2009, Toni), non esclude «*l'abnormalità deontologica*», perché in sede disciplinare «*il giudizio si estende alla condotta del magistrato di cui il provvedimento abnorme è indice rivelatore*»: in tal senso A. BELLOCCHI, *L'atto abnorme nel processo penale*, Torino, 2012, pag. 247. D'altronde la citata sentenza Toni, nel limitare i casi di «*abnormalità penale*» (che consentono il rimedio del ricorso per cassazione), precisa che «*Né è da trascurare, nella logica di una adeguata interpretazione della categoria, che l'emissione di provvedimento "abnorme" configura comunque un'ipotesi di illecito disciplinare per il magistrato, ai sensi dell'art. 2 lett. ff) D.L.G.S. n°109/2006 come modificato dalla L. 269/2006 ("adozione di provvedimento non previsto da norme vigenti")*». Cfr. Sez. U, Sentenza n. 20159 del 24/09/2010 (Rv. 614115 - 01): «*L'insindacabilità del provvedimento giurisdizionale in sede disciplinare viene meno nei casi in cui il provvedimento sia abnorme, in quanto al di fuori di ogni schema processuale, ovvero sia stato adottato sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza, nel qual caso l'intervento disciplinare ha per oggetto non già il risultato dell'attività giurisdizionale ma il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione*». Orientamento costante delle Sezioni Unite civili, da ultimo confermato da Sez. U, Sentenza n. 1416 del 18/01/2019 (Rv. 652232 - 01).

<sup>36</sup> Parere dei Proviviri dell'A.N.M. a proposito del provvedimento con cui il P.R. di Perugia rilasciava all'A.N.M. la copia delle chat di Palamara: «*Il Procuratore [di Perugia, dott. R. CANTONE] nel suo parere si premurava di evidenziare che nessun rilievo escludente può essere ricollegato alla natura di associazione "privata" dell'ANM, aggiungendo che «l'assenza di qualunque predicato che accompagni la parola "interesse" rende, fra l'altro, evidente che il presupposto che può giustificare la richiesta di copie di atti non deve necessariamente consistere in un interesse di natura squisitamente processuale, ad esempio, funzionale ad utilizzare la copia dell'atto in altro procedimento o ad avviare un'azione in sede civile o penale per la tutela di proprie posizioni soggettive. Queste, che sono certamente le situazioni in cui fisiologicamente viene attivata la procedura di rilascio di copie, non paiono, però affatto esaurire le ipotesi di diritto al rilascio di copie. Il termine "interesse" va, infatti, letto tenendo presente che quello cui fa riferimento l'articolo 116, c. p.p. è nient'altro che una declinazione del più ampio "diritto di accesso" ai documenti e agli atti amministrativi, regolato in via generale dagli articoli 22 della legge n. 241 del 1990, e 5 del d. Lgs. n. 33 del 2013, riferito però alla speciale categoria dei documenti cd processuali. E, proprio in questa prospettiva, il concetto di interesse non può che essere inteso in senso ampio, secondo la lettura di esso proposta in sede di introduzione del cosiddetto "accesso civico generalizzato" da parte dell'art. 5, comma due, del d.lgs. n. 33 del 2013 e quindi come qualsivoglia interesse lecito che abbia cioè legittimo fondamento giuridico e non contrasti con specifici divieti di rilascio di copie previsti dalla legge.*».

<sup>37</sup> «*Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro.*» FILIPPO TURATI (in *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, Par. (23 – 23) - Pagina 16 [di 21]*

istituzioni giudiziarie, resta pregiudicata dall'insostenibile segretezza dell'archiviazione; e, per altro verso, perfino P.G. e Ministro dovrebbero aborrire tale inedita e illegittima segretezza, che li espone anche all'ingiusto sospetto, che soltanto la completa ostensione bandisce. In definitiva, non risultano superate «*visioni obsolete, ereditate dalla legislazione anteriore e ancora presenti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, imperniate sul principio, espressione di antichi principi corporativi, secondo cui l'intera problematica disciplinare costituiva una questione interna al corpo professionale e la migliore tutela del prestigio dell'ordine giudiziario era racchiusa nella riservatezza del procedimento disciplinare*»<sup>38</sup>.

**24. In sintesi, proprio la tesi avallata dal P.G. - secondo cui l'archiviazione predisciplinare ha natura giurisdizionale ed è perciò disciplinata dall'art. 116 c.p.p. - comporta che il generale e proclamato rifiuto di rilasciarne copia si traduce in abnormità disciplinare imputabile proprio al P.G.**

#### IV.C. LA TRASPARENZA DELUSA

**25.** Il 17 settembre 2020, nel corso di una conferenza stampa, l'allora P.G. dott. Salvi ribadì che «*mai il procedimento disciplinare può essere uno strumento che può essere attivato a tutela immediata e diretta nell'interesse del cittadino*». Sennonché, se il tema sia quello della trasparenza delle archiviazioni, tale precisazione ne risulterebbe del tutto eccentrica. Allorché chiede al P.G. o al Ministro la copia dell'archiviazione, il denunciante (o, in ipotesi, il magistrato indagato o, sotto diverso profilo, il C.S.M.) fa valere soltanto il diritto soggettivo alla conoscenza integrale del provvedimento, quale che sia la sua natura (giurisdizionale o amministrativa); non contesta affatto l'archiviazione né invoca dal P.G. un provvedimento idoneo a porre rimedio all'ingiustizia o all'abuso assertivamente subiti e denunciati. Più esattamente, ancorché non ne abbia 'bisogno' per la tutela dei propri interessi, il denunciante ha *tout court* 'diritto' di conoscere il testo dell'archiviazione proprio perché di natura giurisdizionale (*from need to right to know*: dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere). La trasparenza dell'archiviazione è imposta, infatti, non tanto per la tutela di un interesse individuale, quanto piuttosto per garantire innanzi tutto (la fedele gestione e soprattutto) l'imparzialità (in questo caso) del servizio disciplinare (art. 97 Cost.). Perciò l'istanza di accesso al provvedimento d'inazione non può essere respinta alla stregua di un invadente atto di voyeurismo giudiziario. Il diritto soggettivo all'esternazione costituisce, nello stesso tempo, valido scudo per il P.G., proteggendolo preventivamente da illegittime pretese ed anche da tacite attese: non a caso si è affermato autorevolmente che la «*La luce del sole è il miglior disinfettante*». In aggiunta a questa funzione di prevenzione generale (che, nel senso anzidetto, scherma infine proprio il P.G.), la conoscenza integrale dell'archiviazione, nella misura in cui autorevolmente e motivatamente scagiona il magistrato denunciato dalla responsabilità disciplinare (la più penetrante rispetto alle altre tipologie), può certamente indurre il denunciante a desistere dall'intraprendere altre azioni (civili o penali) nei confronti del magistrato stesso, funzionando quindi, contrariamente a quanto sostenuto dal P.G., anche come misura pacificatrice e perfino deflattiva. Questo evidente fraintendimento è probabilmente all'origine del singolare database ora allestito

---

sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, p. 22962). Anche l'art. 116 c.p.p. statuisce in linea generale che, sussistendo addirittura un pubblico interesse a conoscere le ragioni dell'archiviazione, la 'casa' dell'inazione (penale e predisciplinare) è – e deve essere – «*di vetro*», a meno che non persista qualche puntuale ragione di segretezza.

Allo stato invece la casa dell'inazione resta opaca: un clamoroso e tombale «*buco nero*», mentre perfino il segreto di stato può essere rimosso. E resta così sepolto, *tamquam non esset*, oltre il 91% dell'attività disciplinare svolta dal P.G. (tale essendo la percentuale di archiviazioni rispetto a tutti i provvedimenti adottati dal P.G. in sede disciplinare); che invece potrebbe costituire un formidabile patrimonio giuridico di elaborazione dei valori deontologici, utile tanto ai magistrati quanto ai *cives*, avvicinando questi ultimi costruttivamente perfino alle mille difficoltà in cui si dibatte la Giustizia. Il muro del silenzio invece non giova ad alcuno e tanto meno all'affidabilità del sistema, anche per questo entrato in così grave crisi.

<sup>38</sup> Così autorevolmente M. CASSANO, *loc. cit.*

sul sito della P.G.; composto com'è da circa trecento «*sintesi degli orientamenti*»<sup>39</sup> adottati (nell'ultimo quinquennio<sup>40</sup>) dalla P.G. nello scrutinio delle notizie disciplinari; 'sintesi' che – a dire del P.G. - non valgono neppure come 'precedenti' per i magistrati della P.G. negli altri simili casi, ma servono soltanto ad «*informare i cittadini*». La straordinaria peculiarità di questo nuovo database, che non aspira evidentemente ad alcuna completezza, non è palpabile senza un'esemplificazione: «*Massima di archiviazione del 6/11/2018: Il provvedimento giurisdizionale può essere qualificato come abnorme, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, lettera ff), d.lgs. n. 109 del 2006, qualora si ponga al di fuori di ogni schema giuridico e sia stato adottato in violazione di legge, sulla base di un errore macroscopico o di una grave e inescusabile negligenza o di un travisamento dei fatti.*»: una semplice perifrasi del dettato di legge. Non volendo offrire «*informazioni dettagliate sulle singole archiviazioni*» in quanto segrete (secondo l'immotivata tesi propugnata dalla P.G.), i redattori della banca dati si sono preoccupati di espungere (da quelle che tuttavia, all'interno della banca dati, espressamente essi qualificano «*massime di archiviazione*») qualunque riferimento (fattuale o giuridico) che possa servire ad individuare il caso deciso, finendo così per rendere inaccessibile perfino la specifica *ratio decidendi*<sup>41</sup>. Le 'informazioni' contenute nella banca dati sfuggono a qualunque definizione lessicale o tassonomica: non sono né massime né aforismi giudiziari né *abstracts* né sintesi concettuali; probabilmente sono soltanto quel che resta quando si voglia tacere, mentre si prospetta trasparenza. In altri termini, per mantenere (a qualunque costo) segrete le singole archiviazioni, si è congegnata una banca dati la cui completezza e la cui efficacia, in termini di utile informazione e di trasparenza, è prossima allo zero e che quindi probabilmente non sarà consultata da alcuno, deludendo soprattutto magistrati inquisiti, denunciatori e il C.S.M. giacché, se non è puntuale e completa, qualunque 'informazione' genera confusione e (come si dice tecnicamente) soltanto vano 'rumore'. Resta così confermato che tra l'esternazione completa dell'archiviazione e la sua blindata segretezza non vi sono soddisfacenti soluzioni intermedie o compromissorie, come quella tentata da ultimo dalla P.G. Ovviamente, resta legittimo chiedere perché sia stato profuso tanto impegno organizzativo per garantire non la trasparenza, ma la segretezza delle archiviazioni, neppure pretesa dai magistrati oggetto della segnalazione disciplinare. Desta sconcerto la contrapposizione tra la pretesa velatezza della archiviazione pronunciata in sede disciplinare dal P.G. e la legale conoscibilità sia delle altre archiviazioni (v. *retro sub* par. 22), sia degli stessi provvedimenti disciplinari, liberatori<sup>42</sup> e sanzionatori, emessi dalla S.D. nonché dalle Sezioni Unite. Perché mai l'ordinanza di non luogo a procedere pronunciata dalla S.D. è a tutti accessibile, a differenza dell'archiviazione del P.G.? Per conferire tangibile concretezza alla questione, è opportuna un'esemplificativa riproduzione (debitamente oscurata nei dati individualizzanti) di un'immaginaria archiviazione, confezionata sulla falsariga di taluna delle tante archiviazioni, dallo scrivente proposte nella qualità di Sostituto Procuratore Generale presso la Suprema Corte (1999-2017), approvate dal P.G. e diventate efficaci, siccome non opposte dal Ministro della Giustizia. Così si evidenzia subito, almeno, l'oggetto materiale del contendere.

---

<sup>39</sup> Come preferisce qualificarli il P.G. nel corso della conferenza stampa.

<sup>40</sup> È appena il caso di sottolineare che ogni anno mediamente il P.G. ha archiviato n. 1264 notizie disciplinari.

<sup>41</sup> Tutte le citazioni letterali sopra trascritte si leggono sul sito di Radio Radicale.

<sup>42</sup> Per la pubblicità dell'ordinanza di non doversi procedere emessa dalla S.D., cfr. Cass., Sezioni Unite, sent. n. 16277 del 2010, in motivazione: «*In siffatto contesto processuale, l'esigenza di una espressa e specifica motivazione può trovare giustificazione soltanto per l'ipotesi in cui, aderendo alla richiesta del P.G., il giudice disciplinare, l'accolga, considerato che tale provvedimento "l'ordinanza di luogo a procedere" di cui al citato art. 17 co.8, secondo periodo), ponendo termine, con una pronuncia decisoria al procedimento disciplinare, debba rendere conto, in ossequio al principio dettato dall'art. 111 co. 6 della Costituzione, pubblicamente e definitivamente delle ragioni comportanti il proscioglimento.*».

## FACSIMILE DI UNA (PROPOSTA DI) ARCHIVIAZIONE PREDISCIPLINARE



### PROCURA GENERALE della Corte di Cassazione

#### IL PROCURATORE GENERALE

**premess**o che A ed il suo Difensore avv. B hanno presentato un esposto (pervenuto a quest'Ufficio il X), con cui hanno addebitato alla dott.ssa C, giudice del Tribunale civile di Y, la violazione del dovere di diligenza, deducendo che:

- in contrasto con i principi dettati dalle Sezioni Unite con le decisioni n. X e Y, (quale giudice monocratico) Ella con sentenza depositata il di X aveva dichiarato l'incompetenza per materia del Tribunale in ordine alla domanda con cui A aveva postulato la declaratoria di nullità dell'ipoteca iscritta da D.;

- infatti, a seguito di ricorso per regolamento di competenza proposto dalla A, la Suprema Corte con ordinanza n. F aveva statuito la competenza del Tribunale di Roma, per l'appunto sulla scia delle ricordate decisioni delle Sezioni Unite;

**considerato che**, all'esito dell'indagine sommaria svolta da questo Ufficio, non sono emersi elementi costitutivi di fattispecie disciplinari, dacché:

1. dalla motivazione della sentenza emessa (come giudice monocratico) dalla dott. C emerge che ella non solo era ben avvertita dell'orientamento espresso qualche giorno prima dalle Sezioni Unite con la sentenza n. X (non a caso espressamente citata), ma addirittura si propose di motivatamente ed espressamente contestarlo *in iure*;

2. a differenza di quello anglosassone, nel nostro ordinamento non vige il principio dello *stare decisis*; sicché il principio giuridico enunciato dalla Suprema Corte (anche dalle Sezioni semplici) resta giuridicamente vincolante soltanto nel giudizio di rinvio ai sensi dell'art. 384 c.p.c., pur valendo altresì *eodem tempore* ad indirizzare e conformare l'attività ermeneutica nell'universo giuridico, e quindi *erga omnes*;

3. al di fuori del giudizio di rinvio un qualche vincolo giuridico (comunque imperfetto, siccome privo di sanzione) sembra dettato dall'art. 374,3° c.p.c. (introdotto con la riforma del 2006), alla cui stregua le Sezioni semplici della Suprema Corte, per discostarsi dai principi dettati dalle Sezioni Unite, possono soltanto invocare da esse stesse il riesame della decisa questione;

4. ma proprio tale disposizione conforta in linea di principio il dinamismo strutturale dell'ermeneutica giudiziaria e la sua avversione all'irrigidimento dello *stare decisis*, evidente essendo che il mutamento delle decisioni ancorché consolidate delle Sezioni Unite non solo è sempre ammissibile (ancorché in linea di principio ad opera delle stesse Sezioni Unite), ma può essere legittimamente promosso dai giudici di merito, se essi si prodighino adeguatamente per prospettare nuovi argomenti e deduzioni idonei a spingere le Sezioni Semplici ad adottare il provvedimento di rimessione alle Sezioni Unite (proprio in ossequio al citato art. 374 c.p.c.);

5. orbene, tale evenienza è proprio quella verificatasi nella fattispecie in esame, giacché il Giudice di merito intese coscientemente propugnare con argomenti plausibili la revisione dell'orientamento espresso dalle Sezioni Unite, in ordine ad una questione giuridica estremamente dibattuta ed ancora non completamente sopita (ed assorbita);

6. pertanto, nonostante l'insuccesso del tentativo di revisione posto in essere dalla sentenza emessa dalla dott.ssa C (insuccesso conclamato dalla ordinanza della Suprema Corte citata *retro sub par. n. -*), la vicenda non esorbita dal raggio di azione dell'art. 2, 2° D. lgs. n. 109 del 2006 (e successive modificazioni ed integrazioni), giacché «*L'insindacabilità del provvedimento giurisdizionale in sede disciplinare viene meno nei casi in cui il provvedimento sia abnorme, in quanto al di fuori di ogni schema processuale, ovvero sia stato adottato sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza, nel qual caso l'intervento disciplinare ha per oggetto non già il risultato dell'attività giurisdizionale ma il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione*» (Sez. U., Sentenza n. 20159 del 24/09/2010, Rv. 614115);

**visti** gli artt. 15, comma 1, e 16, comma 5-*bis*, del D. lgs. n. 109 del 2006;

per questi motivi

procede all'archiviazione degli atti, disponendo che del presente provvedimento sia data comunicazione al Ministro della Giustizia.

Roma,

p. Il Procuratore Generale  
(Rosario Russo, Sost.)

f.to

Visto

Il Procuratore Generale

f.to

26. Si nota immediatamente che il contenuto dell'archiviazione (come sopra esemplificata) è tecnicamente giuridico, essendo volto a stabilire (in fatto ed *in iure*) se la condotta denunciata inveri una qualche fattispecie d'illecito disciplinare. Altrettanto ovvio risulta lo schema concettuale insito in qualunque archiviazione: 'falsificando' (la *notitia* disciplinare e) l'accusa privata, essa scagiona *au fond* il magistrato accusato, sancendone il pieno successo procedurale e dando conto, con la necessaria motivazione, della verifica svolta dall'Ufficio tenuto a esperire l'azione disciplinare. Se fosse consentito applicare al procedimento predisciplinare il concetto carnuletiano di 'lite', il *victus* sarebbe non già il magistrato indagato, che anzi ne rimane completamente appagato, ma soltanto il denunciante.

Ciò premesso, se i denunciati o il magistrato denunciato o il C.S.M. avessero chiesto la copia integrale di siffatta archiviazione, il P.G. o il Ministero avrebbero dovuto rilasciarla o negarla? Il magistrato prosciolto può fondatamente prospettare preminenti ragioni di riservatezza che non siano superabili con adeguato oscuramento, come (è stato sopra operato e come) avviene perfino per le sentenze dal contenuto ancora più invasivo della *privacy*? Esistono altre ragioni idonee a giustificare la segretezza della motivazione dell'archiviazione, ancorché a chiederne copia siano il magistrato indagato ovvero il denunciante ovvero il C.S.M.? In termini ancora più schietti, se l'archiviazione - sopra riprodotta soltanto *exempli gratia* - fosse stata invece autentica e trascritta con o senza mascheramento dei dati individualizzanti, quali disposizioni o preminenti interessi o sensibilità sarebbero rimasti violati? Questo è il problema!

27. **In estrema sintesi: tra l'esternazione completa dell'archiviazione e la sua blindata segretezza non vi sono soddisfacenti soluzioni intermedie o compromissorie, come quella tentata da ultimo dalla P.G. con la «sintesi degli orientamenti», mentre si dimostra tangibilmente che nessun pregiudizio alla privacy del magistrato indagato può derivare dall'esternazione dell'archiviazione.**

## V. ULTIMO ATTO. EVAPORIZZAZIONE E SMATERIALIZZAZIONE DELL'ARCHIVIAZIONE

28. Con l'ordine di servizio n. 34 del 22 giugno 2020 il P.G. sembra avere definitivamente sconvolto il dettato normativo, prevedendo che qualunque notizia disciplinare pervenuta alla Procura Generale (contrassegnata con il protocollo SD, cioè servizio disciplinare), sia previamente scrutinata da uno dei tre sostituti che compongono il neo istituito "gruppo di lavoro". A ciascuno dei quali a turno spetta decidere se: a) archiviare la notizia 'direttamente' (cioè senza previa iscrizione), prescrivendone (con provvedimento in calce) l'allegazione agli atti della Segreteria con il protocollo SDM (attuando così una sostanziale cestinazione); b) ovvero disporre l'iscrizione come procedimento disciplinare, destinato ad essere definito poi con la pronuncia di un vero e proprio decreto di archiviazione (quello previsto dal citato art. 16) ad opera del P.G. ovvero con l'esperimento dell'azione. La gestione delle c.d. "archiviazioni dirette" avviene in via esclusivamente informatica, senza procedere alla loro materializzazione mediante stampa. Dopo il visto del Magistrato coordinatore del Gruppo (anch'egli un sostituto) gli 'elenchi' delle archiviazioni dirette vengono mensilmente inoltrate al Ministro della Giustizia. Infatti, nell'intervento inaugurale del 29 gennaio 2021 (pag. 213) il P.G., allora il dott. Salvi, tenne ad annotare che di tale nuova modalità di trattazione delle archiviazioni il Ministro della Giustizia (allora l'avv. A. Bonafede) era stato previamente 'informato' prima oralmente e poi formalmente con nota del 16 luglio 2020. Dal medesimo documento si apprende che su 1.775 notizie disciplinari (SD) acquisite dalla P.G. nel 2020, ben 672 (cioè oltre il 37%) sono state definite dallo speciale gruppo di lavoro con archiviazioni diretta (SDM), ovviamente a far tempo dal predetto ordine di servizio (22 giugno 2020). Il discorso inaugurale del 21 gennaio 2022 evidenzia altresì che, a pieno regime, su 1.748 notizie disciplinari (SD) acquisite nel corso dell'intero anno 2021 ben 1.229, cioè oltre il 70%, sono state archiviate direttamente (come SDM) ai sensi dell'ordine di servizio n°

34/2020. La preponderanza numerica delle archiviazioni dirette 'inventate' dal P.G. rispetto a quelle previste dalla legge rende urgente la risposta ai seguenti quesiti: 1) ancorché con l'asserito consenso del Ministro del tempo, legittimamente il P.G. poteva implementare l'archiviazione c.d. diretta, tra l'altro delegandola interamente e definitivamente a un Sostituto? 2) le modalità formali e sostanziali della predetta archiviazione, e in particolare gli elenchi trasmessi, consentono al Ministro di valutarne il fondamento, per adempiere responsabilmente al citato dettato costituzionale; 3) legittimamente il P.G. può preferire a proprio arbitrio l'archiviazione cd. diretta rispetto all'unico modulo di inazione previsto dal citato art. 16? In definitiva, dopo essere stata segretata, l'archiviazione del P.G. è ora smaterializzata o evaporata, rendendo perfino più arduo il già anomalo controllo del Ministro. Si spiegherebbe così perché, negli ultimi cinque anni, il Ministro della Giustizia soltanto in due casi su mille ha richiesto le copie degli atti ed in meno di un caso su mille si è opposto all'archiviazione<sup>43</sup>!

**29. In estrema sintesi: in contrasto con il procedimento di legge, il modulo procedimentale implementato da ultimo dal P.G. smaterializza il provvedimento d'inazione, riducendolo ad un'annotazione informatica apposta da un Sostituto su un database, rendendo ancora più arduo il 'controllo' del Ministro della Giustizia.**

## VI. CONCLUSIONI

**30.** Esploso il caso Palamara & C., nel giugno 2019 il **Capo dello Stato**, in qualità di Presidente del C.S.M., così autorevolmente ammonì: «*Tutta l'attività del Consiglio, ogni sua decisione sarà guardata con grande attenzione critica e forse con qualche pregiudiziale diffidenza. Non può sorprendere che sia così e occorre essere ancor più consapevoli, quindi, dell'esigenza di assoluta trasparenza, e di rispetto rigoroso delle regole stabilite, nelle procedure e nelle deliberazioni*». Lo scrivente, come *civis* e quale ...persona informata dei fatti, con le considerazioni analitiche sopra svolte si permette segnalare al Presidente del C.S.M. che, sanzionato immediatamente il dott. Palamara, dopo quasi quattro anni nessuna delle illegittime condotte documentate dalle sue chat è stata sanzionata in sede propriamente disciplinare, creando grave sconcerto nell'Utente Finale della Giustizia. È destinato a vacillare e infine a implodere qualunque ordinamento giuridico incapace di guardarsi allo specchio per emendarsi, correggersi e vaccinarsi.

Con ogni riguardo.

Rosario Russo  
(già Sostituto Procuratore Generale presso la Suprema Corte)

---

<sup>43</sup> G. M. JACOBazzi, *Azioni disciplinari, al ministero una verifica ogni mille fascicoli sui magistrati, Il Dubbio*, 14 dicembre 2022.