

BOLOGNA 25 MARZO 2010

Incontro di studio sul tema:

**L'organizzazione degli uffici giudiziari.
I doveri del magistrato e gli illeciti disciplinari**

Organizzato dall'Ufficio del Referente per la formazione decentrata dei magistrati ordinari presso la Corte di Appello di Bologna

Relazione su “Illeciti disciplinari dei giudici onorari e dei giudici ordinari: differenze”.

dott. Bruno Giangiacomo – Presidente aggiunto della sezione dei giudici delle indagini preliminari del Tribunale di Bologna.

1- Dal punto di vista sostanziale l'illecito disciplinare dei giudici di pace è contenuto in una norma (l'art.9, comma 3, L.374/91) che è una fattispecie generica, non tipizzata; pertanto, esso è **un illecito atipico** e la formula della norma non sembra lasciar spazio a dubbi in tal senso, allorché afferma che è soggetto a sanzione disciplinare il giudice di pace che “*non è in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico ovvero in caso di comportamento negligente e scorretto*”, ma è altrettanto indubbio che la norma non dice quando il comportamento è tale o non adeguato per lo svolgimento dell'incarico.

Anche per il sistema disciplinare dei magistrati professionali **vigeva il principio dell'atipicità dell'illecito disciplinare**: l'art.18 L. Guar.¹.

La riforma operata dal D.Lgs.109/2006 ha introdotto la tipizzazione degli illeciti disciplinari, previa **individuazione degli interessi oggetto di tutela disciplinare**, che vengono fissati all'art.1 (rubricato, Doveri del magistrato): imparzialità, correttezza,

¹ La norma così recitava: “*Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti*”.

diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona². **Gli illeciti disciplinari vengono distinti in tre categorie:** quelli commessi nell'esercizio delle funzioni (art.2), quelli commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni (art.3) e quelli conseguenti a reato (art.4).

Se si guarda ai singoli illeciti, può rilevarsi che essi si aggregano o raggruppano in ragione dei vari interessi oggetto di tutela³.

2- L'illecito disciplinare atipico si riempie dei contenuti provenienti dalla casistica, costituita dai deliberati conseguenti del C.S.M., siano essi della Sezione disciplinare per i magistrati professionali (quando anche per essi l'illecito disciplinare era atipico) siano essi del *plenum* per quel che riguarda i magistrati onorari; **questo vuol dire che tutte le considerazioni che possono essere fatte sugli illeciti disciplinari atipici conservano un intrinseco contenuto di relatività,** perchè per sua natura un sistema fondato sull'atipicità dell'illecito è indissolubilmente legato al caso concreto, per cui per esso non possono trarsi facilmente caratteri e contenuti di tipo generale⁴.

Un questione di assoluto rilievo è **se si possa attingere dalla tipizzazione degli illeciti descritta dal D.Lgs. 109/2006** per i magistrati professionali per valutare la sussistenza dell'illecito disciplinare dei giudici di pace; si tratta di un problema più generale: sino a che punto l'ordinamento giudiziario dei magistrati professionali può fare da riferimento a quello dei magistrati onorari e dei giudici di pace in particolare⁵.

² Aspetto problematico la mancata inclusione dell'indipendenza, che ha espresso rilievo costituzionale all'art.101, per il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Per un approfondimento della questione si rinvia a Erbani, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati*, in AA.VV., *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di Domenico Carcano, II edizione, Giuffrè, 2009, pagg.441 e ss.

³ Ad. es. le prime tre ipotesi descritte nelle lettere a), b) e c) dell'art.2 possono farsi risalire a violazioni del dovere di imparzialità (danno o vantaggio alle parti); alla violazione del dovere di correttezza possono ricondursi i casi dalle lettere d), e) ed f) dell'art. 2 (scorrettezza nei confronti delle parti a prescindere da quanto detto per la violazione dell'imparzialità, interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato); gran parte delle ipotesi previste dalla lettera g) alla lettera p) dell'art.2 attengono alla violazione del dovere di diligenza (grave violazione di legge, travisamento dei fatti determinati, adozione di provvedimenti non consentiti determinati da ignoranza o negligenza inescusabile, l'emissione di provvedimenti privi di motivazione); etc.

⁴ Si tratta evidentemente di un'osservazione che permane per gli illeciti disciplinari dei giudici di pace, mentre è una considerazione non più valida per i magistrati professionali.

⁵ Per un'analisi del tema si veda Cavallini, *Il giudice di pace nell'ordinamento giudiziario: il difficile rapporto tra legge speciale e normative generali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2006, pagg.219 e ss.

Per gli illeciti disciplinari si reputa che la risposta non possa che essere negativa in presenza di un sistema per i giudici di pace diverso e disciplinato dalla norma di legge citata e da altre norme, quale il regolamento del D.P.R.198/2000.

L'autonomia di sistema dei giudici di pace è indubbio e manca di una norma generale di chiusura che richiami il sistema disciplinare della magistratura professionale, come, ad es., si verifica con l'art.18 D.P.R. cit., che afferma per i giudici di pace la possibilità di applicazione delle norme cautelari dei magistrati professionali, peraltro del vecchio regime normativo ormai abrogato.

Va anche considerato che vi era una norma di legge che operava questo richiamo, l'art.10, comma 2°, della L.374/91, che, però, è stata abrogata dalla L.468 del 1999, legge che ha ridefinito il sistema disciplinare dei giudici di pace, modificandolo sostanzialmente rispetto a quello originariamente delineato dalla L.374/91 e ciò rafforza il principio dell'autonomia dei due sistemi disciplinari.

Occorre poi valutare che il procedimento interpretativo che consentirebbe l'applicazione ai giudici di pace delle norme dettate per la tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati professionali è costituito dall'analogia, alla quale non è possibile far ricorso in un settore in cui si applicano comunque sanzioni. Non sembra, inoltre, possibile neanche il ricorso all'analogia *iuris*, poichè va tenuto presente che in materia di ordinamento giudiziario vige il principio della riserva di legge, per il quale è discussa la compatibilità con l'interpretazione analogica⁶.

In dottrina non mancano opinioni in parte difformi⁷, perché dal codice disciplinare si possono rilevare i doveri della magistratura professionale, ma, può replicarsi, che il rispetto di questi doveri costituisce un aspetto diverso, perché di carattere generale rispetto a quello che prevede illeciti e sanzioni disciplinari che fanno riferimento a specifici comportamenti tenuto dal magistrato.

In ogni caso non vi sono delibere generali del C.S.M. sul punto né delibere specifiche che irroghino sanzioni ai giudici di pace, richiamando gli illeciti tipici dei magistrati professionali di cui al D.Lgs. 109/2006 [ad es. nei ritardi nel deposito dei

⁶ Per un approfondimento specifico del tema vedi Cavallini-Giangiaco, *Magistrati onorari e responsabilità disciplinare*, Giuffrè, 2009, pagg.21 e ss.

provvedimenti, fattispecie tra le più frequenti, non si prende in considerazione la disposizione che non è grave il ritardo non eccedente il triplo dei termini previsti dalla legge, di cui all'art.2 lett.q) D.Lgs. cit.].

Sembra, invece, potersi attingere per i giudici di pace dai principi fissati dal codice etico elaborato ed adottato dall'Associazione nazionale dei giudici di pace, trattandosi di fonte normativa che può **integrare** la norma che sancisce il principio dell'atipicità dell'illecito.

Bisogna, però, fare attenzione perché il codice etico è qualcosa di diverso da un codice disciplinare: il primo descrive, delinea il comportamento del giudice di pace volto al miglior comportamento possibile ed all'espletamento ottimale di una funzione, mentre il secondo deve sanzionare le mancanze ai propri doveri⁸; tra questi due concetti esiste uno spazio, per cui comportamenti che non rispondono ai principi del codice etico non necessariamente integrano un illecito disciplinare.

In buona sostanza non vi è sovrapposibilità tra **codice etico** e violazioni disciplinari e, quindi, il primo **può solo costituire una fonte integrativa per valutare la sussistenza di un illecito** ed in tal senso si è sinora determinato il C.S.M. in molte delibere.

In verità, la formula normativa dell'art.9, comma 3, L.374/91 presenta margini di ambiguità, perché da un lato sanziona il comportamento negligente e scorretto (come tipicamente avviene nelle descrizioni degli illeciti disciplinari), dall'altro lato sanziona parimenti il giudice di pace che non è in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico e sembra, quindi, dare rilievo disciplinare anche al lavoro svolto in modo non solo negligente, ma anche inadeguato, concetto che

⁷ Salvato, *Il Consiglio giudiziario e la magistratura onoraria*, relazione svolta all'incontro di studi del C.S.M. sul tema "I Consigli giudiziari", tenutosi a Roma il 9 e 20-6-2008.

⁸ Per approfondire l'interessante tema dei rapporti tra codice etico e responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari e le differenti posizioni espresse in proposito si rinvia a Aschettino-Bifulco, *Introduzione a "Deontologia giudiziaria. Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Jovene, Napoli, 2006, che raccoglie gli atti del convegno tenutosi a Napoli il 4 e 5 novembre 2005 presso l'Istituto italiano per gli Studi Filosofici di Napoli. Si segnalano in particolare le relazioni introduttive di Chieffi, *Discrezionalità interpretative e regole deontologiche*, pag.33 e ss., e di Pizzorusso, *Il codice etico dei magistrati italiani*, pagg.51 e ss., nonché i contributi Rousseau, *Garanzie di indipendenza del giudice e istanza di razionalità della decisione*, pagg.63 e ss., Bruti Liberati, *Responsabilità, imparzialità, indipendenza dei giudici in Europa*, pagg.135 e ss., Rossi, *L'elaborazione del codice etico dell'ANM*, pagg.205 e ss., Natoli, *La deontologia dei magistrati*, pagg.231 e ss. e Salmè, *La deontologia tra responsabilità disciplinare e dialogo con i cittadini*, pagg.253 e ss.

richiama un comportamento eticamente scorretto piuttosto che disciplinarmente sanzionabile.

L'art.9 L.374/91, inoltre, facendo riferimento al comportamento genericamente scorretto dei giudici di pace autorizza a ritenere disciplinarmente rilevanti anche **gli illeciti realizzati al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie**. Essi sono nettamente più modesti quantitativamente, riguardano la vita privata e sociale del magistrato e devono consistere nella lesione del prestigio e della credibilità e dell'imparzialità della funzione giudiziaria⁹.

3- Se l'illecito disciplinare è atipico, **è tipica la sanzione disciplinare per entrambi i sistemi**.

Non vi è una sovrapposizione tra il sistema sanzionatorio dei magistrati professionali ed onorari, anche per le differenze intrinseche dei due sistemi ordinamentali, ma, mentre la previsione di sanzioni disciplinari tipiche è sempre stata una caratteristica del sistema disciplinare dei magistrati professionali, l'espressa previsione di **sanzioni disciplinari** per i giudici di pace si ricollega specificamente al rinnovato profilo ordinamentale di essi, espresso con la riforma dell'art.9 L.374/91; la legge istitutiva nella sua formulazione iniziale stabiliva solo il richiamo dell'art.10 ai doveri ed alla responsabilità disciplinare del giudice di pace rifacendosi a quelli dei magistrati ordinari in quanto compatibili.

Le sanzioni autonome per i giudici di pace vengono introdotte con la riforma della L.468/99 ed il D.P.R. 198/2000. La sanzione disciplinare è quella reazione ordinamentale tipica ad un rapporto di servizio che tende alla stabilità o comunque alla non occasionalità del rapporto, altrimenti, come per i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari, si dispone la revoca di un rapporto limitato nel tempo e, quindi, non duraturo. Nei giudici di pace ciò si spiega soprattutto col riflesso che l'irrogazione di una sanzione disciplinare può poi comportare sul procedimento di conferma (di cui si dirà *infra*).

⁹ Per un approfondimento delle tipologie ed in genere del tema si veda Cavallini-Giangiacomo, *op. cit.*, pagg.185 e ss.

Quindi, illecito atipico per i giudici di pace, ma sanzione tipica e di conseguenza la correlazione tra precetto e sanzione non è evidentemente determinata ed è rimessa tipicamente alla discrezionalità amministrativa.

La riforma del D.Lgs. 109/2006 sugli illeciti dei magistrati professionali marca qualche ulteriore differenza: introduce una tipologia sanzionatoria nuova (l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo) e, pur non prevedendosi sanzioni per ogni singola fattispecie, tuttavia per alcune di esse prevede l'applicazione di una sanzione minima, per cui vi è una parziale modulazione del sistema sanzionatorio alle singole fattispecie disciplinari.

4- La differenza di sistema tra magistrati professionali e giudici di pace raggiunge la sua massima espressione con riguardo **al profilo procedimentale**; al di là, infatti, della diversità del dato normativo, va sottolineata la differenza per cui il procedimento disciplinare per i magistrati professionali ha natura giurisdizionale, mentre per il giudice di pace ha natura amministrativa, tanto che per i primi vi sono le norme di chiusura, per cui si applicano le norme del codice di procedura penale: gli artt.16, comma 2, e 18, comma 4, D.Lgs.109/2006; invero, la legge di riforma per i magistrati professionali non ha operato modifiche a questo riguardo, perché anche la normativa abrogata prevedeva il carattere giurisdizionale del procedimento disciplinare e la norma di chiusura che richiamava il codice di procedura penale (che era quello abrogato, per cui la riforma ha risolto comunque una discrasia del sistema).

Si discute se il procedimento disciplinare dei magistrati sia o meno ontologicamente giurisdizionale e se sia più garantito l'uno o l'altro dei procedimenti. Senza entrare nel merito della questione, va rilevato che il procedimento disciplinare dei giudici di pace, pur di natura amministrativa, è comunque contornato da certe garanzie¹⁰: vi è, ad es., una distinzione delle fasi (potere di iniziativa, attività d'indagine, parere e decisione) e dei soggetti che operano all'interno delle fasi (la contestazione rispetto al parere ed all'organo decidente), tutte condizioni tipiche di una disciplina o di un procedimento giurisdizionale.

¹⁰ Per un approfondimento del tema si veda Cavallini-Giangiacomo, *op. cit.*, cap.III, pagg.117 e ss.

Il provvedimento disciplinare dei giudici di pace è poi ricorribile innanzi alla giurisdizione amministrativa, che ha due gradi, mentre il procedimento giurisdizionale dei magistrati professionali, in quanto giurisdizionale è sicuramente più garantito, ma si risolve in un solo grado pieno di giudizio, perché per l'appello si va direttamente in Cassazione ed evidentemente per soli motivi di legittimità.

Il fatto che il procedimento per l'irrogazione degli illeciti disciplinari dei magistrati professionali abbia natura giurisdizionale non toglie che **l'illecito disciplinare mantiene la sua natura amministrativa con tutte le conseguenze che ne derivano**¹¹.

5- Per i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari la norma di riferimento è l'art.42 septies R.D. 12/41, che stabilisce che essi sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari in quanto compatibili e la loro inosservanza determina ai sensi dell'art.42 sexies, comma II, **la revoca dall'ufficio**; niente sanzioni disciplinari, anche se pure i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari sono soggetti a conferma.

E' stata dichiarata manifestamente infondata¹² la questione di costituzionalità volta ad eccepire la disparità di trattamento tra giudici di pace da un lato e giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari dall'altro, nel momento in cui per questi ultimi non sono possibili sanzioni disciplinari, ma solo la revoca dell'incarico; ciò perché è differente lo *status* ed il sistema ordinamentale dei due tipi di magistrato onorario.

Anche per giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari la norma dell'art.42 septies R.D. 12/41 è generica, delinea un illecito atipico, perchè fa riferimento **all'inosservanza dei doveri d'ufficio, che sono gli stessi dei magistrati ordinari in quanto compatibili, ma in questo caso la revoca è prevista genericamente proprio per l'inosservanza di quei doveri.**

Questo dato normativo potrebbe autorizzare per questi magistrati onorari una trasposizione della normativa dei magistrati professionali, essendo indubbio che i doveri dei magistrati professionali possono essere desunti anche dagli illeciti disciplinari così come tipizzati, anche se vi sono sempre le difficoltà interpretative di

¹¹ La giurisprudenza è tutta orientata in tal senso; si veda da ultimo Sezione disciplinare 8/18-1-2010 n.4.

sistema già evidenziate per i giudici di pace; in ogni caso per questi magistrati onorari vi è forse una maggiore possibilità di riferimento al sistema dei magistrati professionali.

Riguardo al procedimento l'art.42 *sexies* u.c. afferma che si procede con le stesse modalità della nomina e poi sono le circolari consiliari a prevedere una normativa di dettaglio.

Il ricorso ai principi dettati per il procedimento disciplinare dei giudici di pace sembra consentito, essendovi una certa omogeneità che può determinare un vero e proprio **ricorso all'analogia**; il C.S.M. si è pronunciato sul punto con due recenti delibere del 9-4-2009 (una relativa ai giudici onorari di tribunale ed una ai vice procuratori onorari) che, valutando l'esistenza di una disciplina che regola la sospensione dei giudici di pace, pur riferita a quella dei magistrati professionali, costruisce la sospensione dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari con un sostanziale ricorso all'analogia *iuris*, ritenendo che la complessiva disciplina della sospensione dei giudici di pace e dei magistrati professionali sia espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico.

¹² Vedi sentenza T.A.R. Lazio n.9397/07.