Appunti in tema di etica, deontologia e responsabilità disciplinare del magistrato

SOMMARIO: 1. Premessa: principi etici, regole deontologiche e norme disciplinari. - 2. Libertà di manifestazione del pensiero e diritto di critica. - 3. Altre fattispecie esaminate. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: principi etici, regole deontologiche e norme disciplinari.

Nell'ambito della più ampia sfera dei principi etici, le regole deontologiche costituiscono l'insieme delle norme riguardanti i doveri del magistrato, nei rapporti con i colleghi e con i terzi.

La Magna Carta dei Giudici, adottata dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) il 17 novembre 2010, afferma il principio fondamentale secondo cui “L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari. Tali principi devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici e debbono costituire oggetto della loro formazione” (Art. 18).

Le regole deontologiche sono “norme di autocontrollo”, che esprimono la capacità della magistratura di riflettere sulla propria funzione e devono provenire dagli stessi giudici: implicano il riconoscimento che l'applicazione della legge non è un'operazione meccanica ma comporta un potere di apprezzamento che pone i giudici in un rapporto di responsabilità nei confronti di loro stessi e di tutti i consociati (¹).

L'etica giudiziaria è dunque distinta ed autonoma rispetto all'ambito disciplinare, essendo concepibile essenzialmente in termini di adesione volontaria e non di imposizione e costrizione giuridica. Essa costituisce uno stimolo positivo, poiché è finalizzata all'eccellenza della funzione del magistrato, mentre le norme disciplinari (che individuano il c.d. “minimo etico”) operano sulla base di uno stimolo negativo, costituito dalla sanzione.

L'ordinamento prevede una serie di strumenti – preordinati ad assicurare il rispetto dei doveri che si impongono ai magistrati – operanti su piani diversi, ma convergenti nel presidiare la medesima finalità.

In particolare (oltre alla sottoposizione dei magistrati alla giurisdizione penale, quando siano loro ascrivibili condotte costituenti reato), tale complesso di mezzi di controllo è variamente articolato, e procede dai principi del Codice etico, nella loro più vasta estensione, per giungere alle norme primarie dettate nel settore disciplinare sino alle regole applicate dal Consiglio Superiore della Magistratura nell'ambito delle

¹ R. SABATO, *L'etica e la deontologia dei magistrati in Europa*, in *Codice dell'Ordinamento giudiziario* (a cura di A. Iacoboni, G. Grasso, M. Converso), 2020, 998 ss.

valutazioni di professionalità e del conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi ⁽²⁾.

Da un lato, infatti, come nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea – che si è dotata di testi di etica giudiziaria (codici, linee guida, raccolte di principi) – l'ordinamento italiano è stato tra i precursori di questo orientamento, avendo previsto sin dal 1993 l'attribuzione all'Associazione Nazionale Magistrati del potere di adottare e stabilire il Codice etico.

Il Codice trova il proprio fondamento giuridico in una norma primaria (art. 58 *bis*, d.lgs. n. 29 del 1993; art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001) che ha assegnato all'A.N.M. il compito di fissarne le regole, la cui violazione non è priva di conseguenze, dato che l'A.N.M., per statuto (artt. 9, 10 e 11), può procedere a biasimare – non solo con meri comunicati stampa o dichiarazioni del suo presidente – e sanzionare i magistrati che pongono in essere condotte connotate da disvalore etico ⁽³⁾.

La previsione legislativa del Codice etico ha ricadute sotto molteplici profili, anche in considerazione della possibilità per il Consiglio Superiore della Magistratura di attribuire rilievo ad eventuali violazioni, tenendole in considerazione nelle decisioni riguardanti i singoli magistrati.

Dall'altro, gli artt. 105 e 107 Cost. attribuiscono al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di valutare il comportamento dei magistrati sia sotto il profilo disciplinare sia in ambito diverso ed ulteriore, con riferimento alle varie condotte che – sebbene non presentino tutti gli elementi costitutivi delle fattispecie disciplinari tipizzate – possono tuttavia assumere rilievo ai fini della verifica dei requisiti (in particolare, quelli di indipendenza, imparzialità, equilibrio e correttezza; capacità, laboriosità, diligenza, impegno) che vengono in considerazione in occasione delle valutazioni di professionalità o del conferimento di uffici direttivi e semidirettivi, nonché delle decisioni su istanze di collocamento fuori ruolo o di autorizzazione allo svolgimento di incarichi giudiziari.

I parametri previsti dalle disposizioni stabilite dal C.S.M. – concernenti sia le valutazioni di professionalità sia il conferimento degli incarichi – attribuiscono rilevanza a condotte che possono assumere valore, a questi fini, anche quando non siano riconducibili a nessuna delle fattispecie di illecito disciplinare tipizzato e, quindi, in tal caso possono formare oggetto di apprezzamento soltanto da parte del C.S.M. nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

² Direttiva del Procuratore Generale della Corte di Cassazione 493/20/SD2 del 22 giugno 2020, punto 5.

³ Lo Statuto dell'A.N.M. prevede all'art. 9 le sanzioni disciplinari nei confronti degli associati: *“I soci possono essere sottoposti a sanzioni disciplinari, quando le loro azioni siano contrarie ai fini generali che si propone l'Associazione e quando dalla loro opera possa derivare discredito per l'Ordine Giudiziario”*.

L'art. 10 indica le specie delle sanzioni:

- a) la censura, che consiste in un biasimo formale comunicato al socio, per il tramite della Giunta Sezionale, dal Presidente dell'Associazione, in esecuzione del deliberato del Comitato Direttivo Centrale;
- b) la sospensione dei diritti sociali che non può avere durata superiore ad un anno;
- c) l'espulsione, la quale è limitata ai casi di eccezionale gravità. Essa deve essere obbligatoriamente disposta nel caso in cui il socio sia stato destituito dall'Ordine Giudiziario.

Nell'attuale sistema dell'illecito tipizzato, introdotto dal D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 ("Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità"), non tutte le condotte eticamente o deontologicamente inadeguate sono configurate dal legislatore come fattispecie sanzionabili in sede disciplinare.

Pur verificandosi una parziale sovrapposizione delle aree di rilevanza delle condotte riprovevoli, la sfera disciplinare risulta molto più ristretta di quella deontologica, che a sua volta è ricompresa in quella, di maggiore estensione, delle norme etiche.

I principi etici e deontologici possono valere ad integrare le clausole generali del precetto disciplinare (ad esempio, con riferimento all'indipendenza, alla correttezza, al riserbo), ma restano distinti da quest'ultimo.

Un chiaro esempio è costituito dall'art. 1 del Codice etico dell'Associazione Nazionale Magistrati, il quale, nell'enunciare i valori e principi fondamentali, dispone che "nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico"; inoltre, l'art. 10 del Codice etico richiama espressamente l'obbligo di correttezza del magistrato (Il magistrato ... si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto).

Le disposizioni del Codice etico attribuiscono dunque uno specifico rilievo all'obbligo di correttezza del magistrato: ogni condotta scorretta configura quindi una violazione deontologica, ma solo in determinate circostanze può dare luogo anche ad un illecito disciplinare.

In particolare, il D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, elenca all'art. 1 i "doveri del magistrato", prevedendo specificamente anche l'obbligo di correttezza ("Il magistrato esercita le funzioni attribuitegli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio, e rispetta la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni").

Nel tipizzare le fattispecie di illecito disciplinare, il D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, individua sia "i comportamenti che, violando i doveri di cui all'art. 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti" (art. 2, comma 1, lett. a), sia "i comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti delle parti, dei loro difensori, dei testimoni o di chiunque abbia rapporti con il magistrato nell'ambito dell'ufficio giudiziario, ovvero nei confronti di altri magistrati o di collaboratori" (art. 2, comma 1, lett. d).

Di conseguenza, la condotta scorretta del magistrato può configurare illecito disciplinare nel caso in cui arrechi ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti, oppure qualora risulti connotata da abitudine o gravità⁴.

⁴ La gravità e l'abitudine della condotta scorretta sono elementi costitutivi della fattispecie di illecito disciplinare, e la valutazione della gravità della condotta costituisce un giudizio di fatto *ex post*.

Anche riguardo a condotte scorrette gravi o abituali l'illecito può risultare non configurabile, ai sensi dell'art. 3 *bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, quando "il fatto è di scarsa rilevanza" (disposizione applicabile anche in sede di

Le scorrettezze che – oltre a non arrecare ingiusto danno o indebito vantaggio – non siano gravi né abituali (carattere, quest’ultimo, che rende disciplinarmente illecita una condotta scorretta anche se non grave) non costituiscono illecito disciplinare, pur configurando violazioni del Codice etico.

Le disposizioni del Codice etico dell’A.N.M. possono quindi coincidere con le fattispecie di illecito normativamente previste, ed in tal caso sono assorbite dalle stesse quanto alla rilevanza disciplinare; ma possono invece prevedere (e rendere sanzionabili, seppure soltanto in ambito associativo) comportamenti ulteriori, eticamente rilevanti, ed in tal caso costituiscono precetti che si collocano su un piano distinto ed autonomo rispetto alle norme disciplinari; nel sistema dell’illecito tipizzato, caratterizzato dalla distinzione tra deontologia e responsabilità disciplinare, è riservata al legislatore l’individuazione dei valori tutelati e delle condotte che li vulnerano, sanzionabili disciplinarmente, spettando al giudice l’interpretazione delle disposizioni che prevedono gli illeciti disciplinari ⁽⁵⁾.

Come è stato precisato dalla Corte di Cassazione a Sezioni unite, nella sentenza del 24 marzo 2014 n. 6827, *“per tutti gli illeciti disciplinari previsti dal d.lgs. n. 109 del 2006 – ad eccezione di quelli contemplati dagli artt. 2, comma 1, lett. a), e 3, comma 1, lett. d) – è la stessa legge ad individuare, tipizzandole, le condotte disciplinarmente rilevanti, assunte dal magistrato in contrasto con i doveri di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 109, sicché l’accertamento della specifica violazione di tali doveri (mentre non rileva sul piano della verifica della sussistenza dell’illecito, essendo tale profilo assorbito da una valutazione compiuta ex ante dal legislatore, per cui è esaustivo il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta del magistrato, a prescindere dalla finalità da questi perseguita) conserva invece efficacia sul piano deontologico, in relazione alla possibilità di applicazione – rimessa all’apprrezzamento del giudice disciplinare – di clausole generali come la scarsa rilevanza del fatto, ovvero la scusabilità o giustificabilità della condotta dell’incolpato”*.

E’ quindi compito del legislatore individuare, tipizzandole, le condotte del magistrato disciplinarmente rilevanti, in contrasto con i doveri di cui all’art. 1 del d.lgs. 24 febbraio 2006 n. 109, per cui la violazione degli obblighi stabiliti dalle regole deontologiche e di professionalità (specificate nelle direttive e circolari del C.S.M.) è sanzionabile disciplinarmente soltanto se e quando la relativa condotta integri tutti gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati nelle norme del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

L’indicazione dei doveri del magistrato, contenuta nell’art. 1 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, è dunque insufficiente a rendere disciplinarmente sanzionabile ogni loro violazione: tale elencazione assume rilievo esclusivamente nell’ambito delle valutazioni rimesse al giudice disciplinare, in presenza di clausole generali – quali quelle della scarsa rilevanza del fatto, della giustificabilità o della scusabilità della condotta – o nei casi (come, ad esempio, in quelli dell’art. 2, lett. a, d, del d.lgs. n. 109 del 2006) in cui

archiviazione, ai sensi dell’art. 16, comma 5 *bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006).

⁵ Direttiva del Procuratore Generale della Corte di Cassazione 493/20/SD2 del 22 giugno 2020, punto 6.

manca nella norma una precisa individuazione della condotta disciplinarmente rilevante, contrastante con i doveri gravanti sul magistrato.

2.Libertà di manifestazione del pensiero e diritto di critica.

Nel programma del Corso della Scuola Superiore della Magistratura dedicato all'Etica del magistrato (P21040 del 19-21 maggio 2021) l'attività dei gruppi di lavoro è stata rivolta alla presentazione e discussione di casi pratici in tema di etica e deontologia.

Nell'esaminare alcune fattispecie in cui assumono specifica rilevanza sia i precetti etici sia le norme disciplinari, l'attenzione si è soffermata innanzitutto sulla libertà di manifestazione del pensiero e sul diritto di critica da parte del magistrato.

In particolare, si è discusso sulla possibilità, per un magistrato, di criticare l'attività giudiziaria svolta dai colleghi (ad es., inviando ad una *mailing list* di magistrati una *email* finalizzata ad evidenziare l'asserita ingiustizia di un parere negativo espresso dal Consiglio giudiziario, nonché a stigmatizzare il comportamento di un componente del medesimo Consiglio), riflettendo sulla compatibilità del diritto di manifestazione del pensiero con il dovere del magistrato di ispirarsi a criteri di equilibrio, dignità e misura in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione.

Vengono in considerazione, quali norme di riferimento, da un lato, l'art. 21 Cost., e, dall'altro, l'art. 6, § 3, del Codice etico (*Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa*), e l'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

All'esito della discussione si è accennato alla decisione della Sezione disciplinare del C.S.M. (ordinanza del 20 maggio 2020, n. 50), in cui è stato rilevato che, nel caso in esame, il contenuto della *email* – finalizzato ad evidenziare l'ingiustizia, secondo l'interessato, del parere negativo espresso dal Consiglio giudiziario in ordine alla propria conferma ad un incarico semidirettivo – “appare riconducibile al legittimo diritto di critica, risultando contrassegnata da toni aspri e polemici, ma certamente continenti e non offensivi”.

In particolare, la Sezione disciplinare ha precisato che le espressioni usate per descrivere l'atteggiamento tenuto dai componenti di diritto nel corso dell'audizione innanzi al Consiglio Giudiziario costituiscono una critica inopportuna nella forma e nella sintesi, perché idonea a indurre a pensare ad un atteggiamento aprioristico dei Dirigenti e a dubitare, quindi, della loro obiettività nel trattare la pratica relativa alla conferma; tuttavia tali espressioni, anche in relazione al contesto dialettico in cui vennero espresse – all'interno di una *mailing list* di libero confronto tra magistrati su temi di comune interesse – non appaiono trasmodare i limiti del diritto di critica, risultando continenti e non espressive di un intento dispregiativo, e dunque riconducibili all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantita.

La Sezione disciplinare – che non ha ravvisato i profili oggettivi della scorrettezza contestata, in ogni caso non connotata dal requisito della gravità – ha quindi ritenuto

insussistente l'illecito disciplinare, accogliendo la richiesta di non luogo a procedere, formulata dal Procuratore Generale, per insussistenza dell'addebito.

In una precedente decisione, la Sezione disciplinare (sentenza n. 81 del 2018) ha affermato che la partecipazione a un *social network*, anche se avente ad oggetto l'attività giudiziaria, è sempre attività privata e non può mai costituire esercizio delle funzioni, né quindi integrare i relativi illeciti disciplinari. Potrebbe invece costituire diffamazione, e quindi l'illecito disciplinare di cui all'art. 4 lett. d), qualora le espressioni usate integrino gli estremi di questo reato.

3. Altre fattispecie esaminate.

Sono stati presi in esame anche ulteriori casi, in cui vengono in rilievo i precetti etici e le norme disciplinari, intersecando i rispettivi profili applicativi, riguardanti:

- il diritto del magistrato ad accedere a cariche elettive ed a partecipare all'attività di partiti politici, ove le norme di riferimento sono dettate dall'art. 98, 3° comma, Cost., dell'art. 8 del Codice etico (*L'indipendenza del magistrato*), dall'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (modificato dall'art. 1, comma 3, della legge 24 ottobre 2006, n. 269), dall'art. 8 del D.p.r. 30.3.1957, n. 361 (elezione alla Camera dei Deputati), e dall'art. 60 Testo unico degli enti locali (D.lgs. 18.8.2000, n. 267), in merito sia alla possibilità per un magistrato di accettare la candidatura a consigliere comunale (con indicazione agli elettori della futura assunzione, se eletto, dell'incarico di Vice-Sindaco) di un Comune non rientrante nel distretto di appartenenza (Sez. disciplinare, sentenza n. 32 del 2013; Cass. Sez. Unite, 16 dicembre 2013, n. 27987; Sez. disciplinare, sentenza n. 83 del 2014), sia alla possibilità per un magistrato (collocato in aspettativa e fuori ruolo organico della magistratura per lo svolgimento del mandato amministrativo di Sindaco) di essere iscritto o comunque di partecipare continuativamente alla vita di un partito politico, ricoprendo l'incarico di segretario e presidente regionale, nonché di presentare la propria candidatura per l'elezione a segretario nazionale del partito (Corte cost. 20 luglio 2018, n. 170; Sez. disciplinare, sentenza 14 febbraio 2019, n. 30; Cass. Sez. Unite, sentenza 14 maggio 2020, n. 8906), anche alla luce delle proposte di riforma riguardanti l'introduzione di un divieto di rientro nel ruolo della magistratura a seguito dello svolgimento del mandato elettorale;

- la partecipazione di un magistrato del pubblico ministero ad un film-documentario riguardante un caso in cui lo stesso p.m. aveva svolto le indagini e sostenuto l'accusa, ove le norme di riferimento sono dettate dall'art. 6 del Codice etico (*Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa*), dall'art. 2, comma 1, lett. u), del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, e dall'art. 2, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (Sez. disciplinare, sentenza 26 settembre 2019, n. 138; Cass. Sez. Unite, sentenza 15 ottobre 2020, n. 22373);

- il divieto per i magistrati ordinari di organizzare scuole private di preparazione a concorsi o esami per l'accesso al pubblico impiego e alle magistrature, nonché di partecipare, in qualsiasi forma, alla gestione economica, organizzativa e scientifica di

tali scuole, ove le norme di riferimento sono dettate dall'art. 10 del Codice etico (*Obblighi di correttezza per il magistrato*), dall'art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, dall'art. 3, comma 1, lett. d), d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, dall'art. 16, comma 1, del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, e dalla Circolare del C.S.M. n. 22581 del 9.12.2015 (come modificata con delibera del 12.4.2017) in materia di incarichi extragiudiziari (Cass. Sez. Unite, sentenza 10 dicembre 2013, n. 27493; Sez. disciplinare, ord. 15 dicembre 2017, n. 164; Cass. Sez. Unite, sentenza 27 luglio 2018, n. 20028; Sez. disciplinare, sent. 22 maggio 2020, n. 57; Sez. disciplinare, sent. 15 ottobre 2020, n. 120; Cass. Sez. Unite, sentenza 4 marzo 2021, n. 6004);

- la possibilità, per un magistrato che aspiri ad un incarico direttivo, di coltivare tale aspirazione rivolgendosi a terze persone per contattare un componente del C.S.M. ed indurlo ad esprimere un voto favorevole alla sua nomina, ove le norme di riferimento sono dettate dall'art. 10 del Codice etico (*Obblighi di correttezza per il magistrato*), dall'art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, e dall'art. 3, comma 1, lett. i), d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (Sez. disciplinare, sent. 5 novembre 2013, n. 149).

4. Considerazioni conclusive.

Nell'ambito del gruppo di lavoro, la presentazione dei casi, ed i dibattiti che ne sono seguiti, sono stati rivolti – più che ricerca di una soluzione o alla verifica della decisione assunta in sede disciplinare – all'individuazione e ricostruzione dei principi etici e deontologici sottesi alle fattispecie esaminate, in raffronto alla più ristretta sfera di operatività delle norme disciplinari, sollecitando la discussione tra i partecipanti, sulla base delle diverse esperienze maturate, in merito all'applicazione di tali principi sia nell'esercizio delle funzioni giudiziarie sia al di fuori dell'ambito professionale. Resta l'auspicio che tali occasioni di partecipazione e confronto costituiscano un efficace strumento per l'affermazione di una sempre più diffusa sensibilità su temi così essenziali per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.