

Indice

Presentazione di Filippo Patroni Griffi	9
Premessa dell'Autore Vito Tenore	13
<i>Capitolo primo</i>	
Natura giuridica e principi portanti dei sistemi disciplinari nei vari ordinamenti e in quello delle Magistrature in particolare quale premessa sistemica per qualsiasi riforma	21
1. Etica dei comportamenti e risvolti disciplinari	21
1.1. Verso una Alta Corte disciplinare? I basilari presupposti conoscitivi della materia quale premessa per qualsiasi riforma	33
2. Il fondamento della potestà disciplinare in generale e per i magistrati in particolare	37
3. La natura giuridica (amministrativa, giurisdizionale o negoziale) del procedimento disciplinare in generale e nelle carriere magistratuali in particolare. Ricadute applicative sulle norme applicabili nei vari regimi	41
4. I principi portanti del procedimento disciplinare: <i>a)</i> obbligatorietà dell'azione disciplinare e della segnalazione disciplinare; <i>b)</i> proporzionalità sanzionatoria e divieto di automatismi punitivi; <i>c)</i> parità di trattamento; <i>d)</i> tempestività	56
5. (<i>segue</i>) I principi portanti del procedimento disciplinare: <i>e)</i> tassatività delle sanzioni e (tendenziale) tipicità degli illeciti; <i>f)</i> gradualità sanzionatoria; <i>g)</i> contraddittorio procedimentale; <i>h)</i> trasparenza del procedimento; <i>i)</i> terzietà dell'organo titolare della potestà disciplinare	71
6. (<i>segue</i>) I principi portanti del procedimento disciplinare: <i>k)</i> potestà disciplinare verso <i>ex</i> appartenenti alla p.a. ed alla Magistratura in particolare; <i>l)</i> la corrispondenza tra contestazione degli addebiti e fatti sanzionati nel provvedimento punitivo finale; <i>m)</i> autonomia dell'illecito disciplinare da altri illeciti (superamento della pregiudiziale penale); <i>n)</i> <i>nemo tenetur contra se edere</i>	89

Capitolo secondo

La responsabilità disciplinare dei magistrati contabili e amministrativi	119
1. Le problematiche fonti normative sul procedimento disciplinare per i magistrati contabili e amministrativi: ricadute sui profili sostanziali (gli illeciti, le sanzioni) e procedurali. I codici etici delle Magistrature speciali	119
2. I contenziosi in materia disciplinare presso le Magistrature speciali. La natura amministrativa dell' <i>iter</i> punitivo	131
3. Il procedimento disciplinare per i magistrati contabili	137
4. Rapporti tra azione disciplinare e procedimento penale per i magistrati contabili. La sospensione cautelare del magistrato contabile	158
5. Il procedimento disciplinare per i magistrati amministrativi	165
6. Rapporti tra azione disciplinare e procedimento penale per i magistrati amministrativi. La sospensione cautelare del magistrato amministrativo	178

APPENDICE NORMATIVA

1. Legge 27 aprile 1982 n. 186 (articoli estratti) <i>(Ordinamento della giurisdizione amministrativa del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali)</i> . Articoli estratti	189
2. Legge 13 aprile 1988 n. 117 (articoli estratti) <i>(Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile del magistrato)</i> . Articoli estratti	191
3. D.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 <i>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.</i>	193
4. Regolamento interno 6 febbraio 2004 per il funzionamento del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa	217
5. Regolamento di disciplina 6 febbraio 2013, n. 14/CP/2013 e succ. mod. per i magistrati della Corte dei Conti	253

Presentazione

Presento con estremo piacere lo studio sui sistemi sanzionatori interni alle magistrature speciali del collega Vito Tenore, Presidente di Sezione della Corte dei Conti e studioso di rango, tra i massimi conoscitori della materia disciplinare, che ha negli anni studiato in relazione a vari micro-ordinamenti (lavoro pubblico, lavoro privato, ordini professionali, forze armate e di polizia, professori universitari) e, soprattutto, nelle carriere magistratuali.

Se il tema della responsabilità disciplinare per la magistratura ordinaria è argomento arato da anni, a livello sia dottrinale sia giurisprudenziale (anche dalla Consulta), oltre che attenzionato dai *media* per la rilevanza di alcuni importanti casi, lo stesso per le magistrature speciali è stato scarsamente studiato e vagliato in sede contenziosa, anche per la minor frequenza degli interventi sanzionatori presso le meno numerose magistrature amministrativa e contabile.

A questa carenza scientifica supplisce lo studio di Tenore, che ben rimarca la lacunosità della normativa primaria sia per i magistrati amministrativi (l. n. 186 del 1982), sia per quelli contabili (l. n. 117 del 1988), dopo la statuita testuale inapplicabilità alle magistrature speciali della importante novella al sistema disciplinare per i magistrati ordinari operata dal d.lgs. n. 109 del 2006 (art. 30). Di tali lacune normative sono stato ben consapevole, vivendo personalmente la problematica come Presidente del Consiglio di Stato, promotore dell'azione disciplinare, e come componente del Consiglio di Presidenza, titolare del procedimento.

Il saggio, prendendo atto delle carenze sostanziali e procedurali dei regimi disciplinari per entrambe le magistrature speciali, a cui hanno sino ad oggi sopperito (con interventi felicemente definiti “*ortopedici*” da Tenore) dei meri regolamenti dei Consigli di Presidenza della giustizia amministrativa e contabile, rimarca la necessità di una riforma normativa che, in ossequio alla riserva di legge degli artt. 101, 104 e 108 Cost.: *a*) introduca illeciti tipizzati (come accaduto per i magistrati ordinari) superando l'inopportuno richiamo (ove ritenuto ancora operante, v. sopra) all'art. 18, r.d.lgs. n. 511 del 1946 (non più vigente per i magistrati ordinari) e all'art. 5 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054; *b*) chiarisca *ex lege* quali siano le sanzioni comminabili (sarebbe opportuno introdurre, a mio avviso, per i magistrati amministrativi, una sanzione intermedia tra

perdita dell'anzianità e destituzione); c) fissi un *iter* procedimentale dettagliato e puntuale ossequioso dei principi portanti della responsabilità disciplinare in generale.

I disegni di legge pendenti sulla riforma della giustizia e sulla creazione di una Alta Corte disciplinare potrebbero essere l'occasione giusta per sopperire a tali pluriennali carenze nella basilare materia disciplinare, banco di prova della tenuta etica dell'Istituzione-Magistratura.

Ma anche se la auspicata Alta Corte disciplinare non fosse istituita, i tempi per una più compiuta regolamentazione con fonte primaria del regime disciplinare nelle magistrature speciali sono maturi, come ho avuto più volte modo di segnalare in occasione delle inaugurazioni degli anni giudiziari della giustizia amministrativa.

Ed una importante base di partenza per qualsiasi novella è rappresentata da una piena e profonda conoscenza dei "*principi portanti*" della materia disciplinare, che lo studio di Tenore affronta con robusti argomenti sistemici nel suo primo capitolo: principi basilari quali l'obbligatorietà, la tempestività, il contraddittorio, la tipizzazione (tendenziale) degli illeciti, la tassatività delle sanzioni, la proporzionalità, il contraddittorio, la trasparenza, il *ne bis in idem*, la parità di trattamento, ben vagliati nel saggio che presento, sono una premessa indefettibile per una compiuta riforma.

Anche l'elaborazione giurisprudenziale in tutti i regimi disciplinari, e nella magistratura ordinaria in particolare, ben vagliati nella monografia di Tenore, sono un importante patrimonio di conoscenze per il legislatore che voglia coraggiosamente metter mano ad una riforma disciplinare per le magistrature speciali.

Ma l'opera va apprezzata anche per un altro e conclusivo motivo: come ben rimarca l'autore nella sua premessa, se quella affidata ai funzionari pubblici è una "*fedeltà qualificata*" (artt. 54 e 98 Cost.) rispetto a quella imposta a tutti i comuni cittadini, la fedeltà imposta ai magistrati è ancor più alta e pregnante per la funzione assoluta. E gli organi di autogoverno (CSM e Consigli di Presidenza) vigilano, oltre che sulla indipendenza, anche sulla correttezza e fedeltà dei propri magistrati, sia in contesti funzionali che extrafunzionali e persino telematici (l'uso improvvido dei *social*, anche per i magistrati, sta diventando problema serio sul piano disciplinare, come rimarca il volume).

Se, come osserva Tenore in premessa, la fiducia dei cittadini nella giustizia passa anche attraverso la consapevolezza dell'effettiva attuazione del principio di eguaglianza di ogni persona dinanzi alla legge, ciò vale soprattutto se tale principio tocchi, in ogni sede (civile, penale e disciplinare), chi la legge è tenuto a far rispettare, ovvero il magistrato. Se la società pretende un modello di magi-

strato deontologicamente ineccepibile e professionalmente attrezzato, il sistema disciplinare, tramite i suoi organi, deve contribuire alla riconquista della fiducia dei cittadini nella giustizia.

Certamente l'azione disciplinare, anticorpo basilare di ogni categoria professionale che voglia preservare la propria etica e deontologia e la funzione istituzionale assolta (e dunque la propria sopravvivenza), assume un ruolo ancor più centrale nell'ordinamento giudiziario per le ricadute sulla società tutta.

La credibilità di una Istituzione passa anche attraverso una attenta vigilanza sulle condotte dei propri funzionari, *in primis* i magistrati. E di ciò devono assumere consapevolezza i magistrati medesimi, gli organi di governo autonomo e le stesse associazioni di categoria, le quali devono evitare chiusure corporative, indulgenze personali, ma soprattutto interferenze improprie nell'operato dei Consigli di presidenza.

Non si può dunque che plaudire alla meritoria opera ricostruttiva e propositiva sviluppata in questo volume, in quanto la speculazione dogmatica fine a sé stessa a nulla serve se non è diretta a fornire ausili alla giurisprudenza ed allo stesso legislatore per migliorare regimi normativi incerti o lacunosi.

Roma, 17 luglio 2022

Filippo Patroni Griffi
Giudice Costituzionale
già Presidente del Consiglio di Stato