

Commento a Cassazione civile, sez. unite 5 marzo 2009 n. 5283: nuova pronuncia in tema di disciplina dei magistrati

di Gabriella Mazzotta

1. Il caso e la decisione della Corte

La sezione disciplinare del CSM ha disposto con ordinanza la sospensione dall'incarico e dallo stipendio di un giudice per il mancato o tardivo (si parla di dieci anni nel civile e cinque nel penale) deposito di numerose sentenze. La sezione disciplinare ha rilevato, inoltre, che tali condotte, essendo state reiterate nel tempo, arrecavano ulteriore discredito al prestigio del magistrato stesso nonché dell'intera magistratura.

Avverso tale ordinanza è stato proposto ricorso per Cassazione sulla base di otto argomentazioni, che la Corte ha però rigettato interamente.

I primi motivi sono riassumibili nella constatazione secondo cui non erano stati esaminati i documenti che attestavano le ragioni dei ritardi nel deposito, senza considerare l'ingente mole di lavoro svolta, con la conseguenza di aver emesso un'ordinanza a seguito di un giudizio sommario e non motivato.

Il ricorrente deduceva, inoltre, la violazione del decreto legislativo n. 109 del 2006 nella parte in cui prevede che non si possa procedere ad ulteriore valutazione delle medesime condotte già oggetto di contestazione disciplinare, violando in tal modo il generale principio del *ne bis in idem*.

Segnalava poi il profilo dell'assenza di adeguata motivazione, che non avrebbe consentito di valutare neppure quale fosse la normativa più favorevole da applicare in ragione del fatto che le condotte contestate erano state commesse prima dell'entrata in vigore della riforma sull'ordinamento giudiziario, non rendendo in questo modo possibile l'applicazione della disciplina più favorevole.

* * *

Il ragionamento della Corte, che ha dichiarato infondato il ricorso sotto tutti i profili, parte da un presupposto interessante: il ministro della giustizia (o il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione) può chiedere alla sezione disciplinare del CSM la sospensione cautelare del magistrato «quando al medesimo possono essere ascritti **fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare** che per la loro gravità, siano incompatibili con l'esercizio delle funzioni» *ex art. 22 d.lgs. 109/06*, sottolineando che la modifica della disciplina originaria avvenuta a seguito della legge Castelli prima e Mastella poi ha previsto una norma più favorevole all'incolpato rispetto al precedente R.D.L. 511/46.

Infatti nella disciplina originaria veniva previsto un intervento discrezionale del ministro della giustizia che poteva risultare lesivo del principio costituzionale di indipendenza esterna della magistratura rispetto alle possibili ingerenze del potere esecutivo, quale il ministro è espressione diretta. La Corte sottolinea, dunque, che nel caso in esame sia stata, giustamente, applicata la disciplina legislativa più favorevole all'incolpato.

Ma non solo: la Corte rileva che gli addebiti a carico del magistrato non si possono ritenere «generici e immotivati», anzi: il procuratore generale presso la Corte di Cassazione ha specificamente individuato le sentenze (63 nel penale e 10 nel civile) emesse con ritardi tali da incidere sui termini di prescrizione dei reati.

Inoltre, per la Corte, la circostanza che deduce il ricorrente, riguardante la contestazione di addebiti già oggetto di un procedimento disciplinare, non giova alla sua posizione difensiva: la Corte più volte ha espresso il principio oramai pacifico per cui il ritardo nel deposito dei provvedimenti, citando testualmente, «si traduce in una condotta a carattere omissivo collegata al permanere del dovere di provvedere all'adempimento omesso» e dunque cessa nel momento in cui si ha una

condotta attiva del magistrato stesso o in alternativa nel momento in cui si ha la contestazione dell'infrazione. Ma anche in questa seconda ipotesi, oggetto della pronuncia in esame, permane il dovere di emettere il provvedimento, costituente una nuova condotta omissiva, che a sua volta può essere oggetto di un addebito disciplinare diverso da quello iniziale.

Risulta evidente che l'ulteriore ritardo nel deposito dei provvedimenti attesta una cronica mancanza di rispetto dei doveri di correttezza professionale e diligenza, tali da legittimare il provvedimento cautelare della sospensione, soprattutto in ragione del fatto che l'art. 22 non prevede una valutazione analitica dei addebiti ma solo l'esistenza di «fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare» che siano incompatibili coi doveri di diligenza.

La Corte torna poi a ribadire un principio oramai consolidato per cui il ritardo nel deposito costituisce condotta riprovevole in sé e per sé considerata tale da comportare una lesione del prestigio dell'ordine giudiziario.

Secondo l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, dunque, nel caso in cui i ritardi nel deposito di sentenze siano tali, per numero e consistenza, da superare i limiti oggettivi di **ragionevolezza e giustificabilità**, la lesione del prestigio dell'Ordine Giudiziario è intrinseca alla condotta stessa del magistrato che in siffatti ritardi sia incorso. Ciò equivale a dire che la lesione è *in re ipsa* e non richiede specifica dimostrazione essendo sentito dalla coscienza sociale come sintomo di inefficienza intollerabile.

Inoltre, l'accertamento compiuto dalla Sezione disciplinare in qualità di giudice di merito rientra negli apprezzamenti, di merito appunto, della sezione disciplinare del CSM e non è suscettibile di ulteriore apprezzamento in sede di legittimità.

La Corte però va oltre esplicitando un principio importante: alla cassazione della sentenza si può pervenire solo quando i vizi della motivazione emergono dall'esame del ragionamento svolto dal giudice di merito (in questo caso si tratta della sezione disciplinare del CSM) che si rilevi **incompleto, incoerente e illogico**.

La sentenza in epigrafe merita di essere segnalata, al di là dell'evidente rilievo costituzionale delle tematiche affrontate, perché si inserisce in quel filone giurisprudenziale che cerca di delineare con maggiore chiarezza l'interpretazione della riforma sull'ordinamento giudiziario bilanciando i vari interessi in gioco: da un lato, infatti, si deve tutelare l'indipendenza esterna del singolo magistrato rispetto ai possibili condizionamenti – diretti o indiretti – proveniente dagli altri poteri dello stato (in particolare dalla politica) e dall'altra si deve cercare di garantire la professionalità del magistrato al fine di tutelare il cittadino di fronte alla giustizia.

2. Riflessioni sulla tematica

La pronuncia in esame si inserisce, dunque, nella serie di interventi atti a dare attuazione alla nuova disciplina prevista dalle riforme Castelli e Mastella, in particolare sulla problematica scaturente dalla tipizzazione degli illeciti disciplinari nei confronti dei magistrati.

Occorre ricordare, a tal proposito, che prima della riforma del 2006 spettava al CSM il compito di dare concretezza agli illeciti attraverso la propria giurisprudenza, interpretando la generica previsione dell'art. 18 del r.d.l. n. 511 del 1946 secondo cui «il magistrato (incombe in responsabilità disciplinare quando) manchi i 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.»

La *ratio* di tale soluzione, come è stato puntualizzato, poteva essere rintracciata nell'«esigenza che la fissazione della norma (avvenisse) in sede di applicazione di essa, ad opera di organi formati da componenti l'ordine professionale, idonei come tali ad esprimere la sensibilità deontologica dell'ordine stesso» .

A seguito dell'intervento del legislatore, teso a compiere una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, è stato emanato il d.lgs. 109/06 (successivamente modificato dalla l. 269/06).

In particolare, l'art. 1 prevede che il magistrato debba esercitare le funzioni attribuitegli «con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio» e nel rispetto della «dignità

della persona», e che, anche fuori dall'esercizio delle sue funzioni, egli «non debba tenere comportamenti, ancorché legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro», suoi e dell'istituzione.

Le condotte illecite che seguono tale generica enunciazione vengono suddivise in tre distinte categorie: quelle inerenti all'esercizio della funzione, quelle ad esso estranee, ed infine quelle conseguenti al reato.

In dottrina si è ritenuto che tale tipizzazione degli illeciti si collocasse in una posizione intermedia, potendosi definire come una tipizzazione «tendenzialmente rigida».

Avverso il provvedimento disciplinare è ammesso, come nel caso in esame, ricorso alle sezioni unite civili della Corte di Cassazione, col fine di verificare l'operato della Sezione disciplinare del CSM.

È necessario sottolineare in questa sede che la differenza evidente tra la disciplina originaria e quella attuale risiede nell'elencazione degli illeciti disciplinari attraverso una tipizzazione, come si è detto, tendenzialmente rigida che può essere «integrata» grazie all'intervento in prima battuta della sezione disciplinare del CSM e in subordine della Corte di Cassazione. La linea interpretativa che quest'ultima cerca di argomentare è quella, da un lato, di riservare una certa «discrezionalità decisionale» in capo alla sezione disciplinare del CSM, dall'altro, di intervenire nella valutazione, caso per caso, della professionalità del magistrato.

È per questo che è necessario coltivare una cultura della responsabilità poiché a ciò consegue inevitabilmente un rafforzamento della professionalità del magistrato e della qualità della giustizia.

Cassazione civile, sez. un., 05 marzo 2009 n. 5283, in *Red. Giust. civ. Mass.* 2009, 3

Ordinanza del 26 maggio 2008

Su cui cfr., tra gli altri, S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964; C. Guarnieri, *L'indipendenza della magistratura*, Padova, 1981; A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 1984; A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, nuova ed. 1990, 281; G. Verde, *L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, 1990; F. Teresi, *La riforma del Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1994; B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994; G. Ferri, *Il Consiglio superiore della Magistratura e il suo Presidente*, Padova, 1995; G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997.

Cfr. in questo senso Cass. 10.7.2007/23.8.2007 n. 17919/07 in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 7-8, in cui la Corte ha, appunto, cassato con rinvio. Riportiamo qui la massima: «Il ritardo nel deposito delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari, ancorché sia sistematico, non può da solo integrare un illecito disciplinare del magistrato dal momento che occorre anche stabilire se il ritardo in questione sia sintomo di mancanza di operosità oppure trovi giustificazione in situazioni particolari (che l'incolpato deve tempestivamente dedurre in sede di procedimento disciplinare attivando così il potere-dovere della Sezione disciplinare del Cons. Sup. Magistratura di accertarne la veridicità probatoria) collegate alla complessiva situazione di lavoro del magistrato tenendo presente i profili qualitativi e quantitativi nonché gli aspetti inerenti la complessiva organizzazione dell'ufficio e le funzioni (ordinarie e, eventualmente, straordinarie) svolte dal magistrato. (Nella specie, le Sezioni unite hanno cassato con rinvio la sentenza del giudice disciplinare con la quale era stata irrogata al magistrato incolpato la sanzione dell'ammonizione in relazione all'illecito disciplinare ricollegabile al ritardo reiterato nel deposito di 44 sentenze, tra penali e civili, di diversi altri provvedimenti giurisdizionali conseguenti all'esercizio di ulteriori funzioni e all'omesso deposito di alcune altre sentenze, trascurando di considerare e di accertare il carico di lavoro e le ulteriori plurime funzioni esercitate dal magistrato come ritualmente dedotte, così pervenendosi all'emanazione di una

decisione con motivazione viziata, siccome inadeguata, essendosi risolta, in relazione alle giustificazioni prospettate dal ricorrente, unicamente nell'affermazione che "le ragioni addotte dall'incolpato non erano sufficienti a giustificare i ritardi nel deposito dei provvedimenti").»

Questa era l'interpretazione prevalente della Corte di Cassazione, a metà degli anni Settanta.

Cfr. N. ROSSI, *Il potere disciplinare*, in *Il Consiglio superiore della magistratura*, a cura di S. Mazzamuto, Torino, 2001, 69.