

**PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DI MAGISTRATI
E SOSPENSIONE DEI TERMINI EX ART. 103, COMMA 5, D.L. 17 MARZO 2020, N. 18***

di FULVIO GIGLIOTTI

SOMMARIO: 1. Premessa: emergenza epidemiologica da COVID-19 e misure relative ai procedimenti giurisdizionali. – 2. La sospensione dei termini nei procedimenti disciplinari. – 3. (*Segue*): il *dies a quo* della sospensione e la sua durata. Profili problematici. – 4. L'individuazione dei termini di cui al D. Lgs. n. 109/2006 per i quali opera la sospensione. – 5. L'ambito di applicazione della sospensione disposta dall'art. 103, comma 5, D. L. n. 18/2020. – 6. Procedimenti cautelari e revocatori e giudizi di impugnazione. Attività consentite e incidenza della sospensione dei termini.

1. **PREMESSA: EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 E MISURE RELATIVE AI PROCEDIMENTI GIURISDIZIONALI** – L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ⁽¹⁾, ormai in atto da diversi mesi, ha comportato – come a tutti noto – la necessità di interventi normativi ⁽²⁾ a largo raggio ⁽³⁾, che hanno investito praticamente tutti i settori dell'attività economica, produttiva e sociale ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sulla quale v., per un quadro di sintesi della situazione, interna e mondiale, www.salute.gov.it. Informazioni dettagliate anche in www.wikipedia.it, voce *Pandemia di COVID-19 del 2020 in Italia*.

⁽²⁾ Iniziati con la dichiarazione dello stato di emergenza, e conseguente attribuzione al Capo del Dipartimento della protezione civile di un potere di ordinanza in deroga a ogni disposizione vigente (cfr. Delibera Cons. Ministri del 31 gennaio 2020).

⁽³⁾ Una raccolta completa della normativa italiana in materia, aggiornata costantemente, è disponibile sul sito della protezione civile, all'indirizzo Internet.twww.protezionecivile.gov.it.

⁽⁴⁾ Per una prima valutazione delle conseguenze giuridiche dell'emergenza epidemiologica v. gli speciali COVID-19 curati dalle Riviste *on line* www.giustiziavivale.com e www.federalismi.it, che raccolgono quasi un centinaio di contributi sul tema.

Una raccolta bibliografica – peraltro incompleta, ma comunque assai utile (anche perché contiene il *link* a ciascun articolo censito) – delle riflessioni giuridiche sollecitate dalla pandemia, quali apparse nelle principali riviste giuridiche *on line*, è curata da M. MALVICINI, *Covid-19. Raccolta di articoli, paper e post blog*, in www.federalismi.it. (non

In questo contesto – e nella più ampia prospettiva dell'adozione di misure per il contenimento del rischio epidemiologico ⁽⁵⁾ – non potevano mancare, evidentemente, disposizioni dirette a regolare anche l'attività giurisdizionale ⁽⁶⁾, civile ⁽⁷⁾, penale ⁽⁸⁾, amministrativa ⁽⁹⁾, nonché tributaria ⁽¹⁰⁾ e contabile ⁽¹¹⁾.

è chiaro perché la rassegna – aggiornamento al 14 aprile 2020 (consultazione del 26 aprile 2020) – ignori completamente tutti i contributi apparsi su giustiziavivale.com). Altra accurata rassegna (di normativa, attività amministrativa, dottrina e giurisprudenza) è quella proposta da C. DRIGO-A. MORELLI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, in www.dirittiregionali.it. Una più analitica indicazione della prima giurisprudenza sul tema (originata dai provvedimenti normativi emergenziali da COVID-19) in A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Dir. regionali*, 2020, 519 s., nt. 3.

⁽⁵⁾ Prospettiva che costituisce, com'è ovvio, la base comune di quasi tutti i provvedimenti normativi generati dall'emergenza sanitaria (se si prescinde, naturalmente, da quelli diretti a fronteggiare la situazione di grave crisi economica indotta dalle misure di contenimento che si è reso necessario adottare).

⁽⁶⁾ In proposito v. M.G. CIVININI, *La Giustizia in quarantena*, in *Questione Giustizia*, 31 marzo 2020.

⁽⁷⁾ Cfr. P. SERRAO D'AQUINO, *La riorganizzazione della giustizia civile al tempo del COVID. Commento alle misure introdotte dal decreto legge n. 18 del 2020*, in www.federalismi.it; F. COSSIGNANI, *Il processo civile ai tempi del Coronavirus*, in www.treccani.it.

⁽⁸⁾ V. G. SANTALUCIA, *L'impatto sulla giustizia penale dell'emergenza da COVID-19: affinamenti delle contromisure legislative*, in www.giustiziainsieme.it; G. MAZZOTTA, *La giustizia penale alla prova dell'urgenza*, in *Questione Giustizia*, 28 marzo 2020.

⁽⁹⁾ In tema v. R. DE NICTOLIS, *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia*, in www.federalismi.it; F. FRANCIOSI, *L'emergenza Coronavirus e la "cura" per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo*, *ivi*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. art. 83, comma 21, D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (e già l'art. 1, comma 4, D.L. 8 marzo 2020, n. 11), il quale fa anche riferimento ai giudizi di competenza della magistratura militare.

⁽¹¹⁾ Per tutti v. B. COSSU, *Prime riflessioni sulle misure previste dal decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "cura Italia", in materia di giustizia contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2020, 33 ss.

Tali disposizioni ⁽¹²⁾ hanno introdotto, fondamentalmente, un sistema composito di misure precauzionali – variamente articolate nel tempo – che spaziano dal mero *rinvio* (con eccezioni) dell’attività d’udienza, alla *sospensione di termini* processuali, alla possibilità di adozione di *misure organizzative* da parte dei dirigenti degli Uffici giudiziari, e altre ancora: in questo scenario, l’intervento sospensivo dei termini processuali – nel contesto delle misure relative ai procedimenti giurisdizionali – rappresenta soltanto uno degli accorgimenti adottati per fronteggiare l’emergenza, la quale viene contrastata soprattutto differendo nel tempo, fin quando e per quanto possibile, lo *svolgimento* dell’attività *giurisdizionale* ⁽¹³⁾.

2. LA SOSPENSIONE DEI TERMINI NEI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI. – L’articolazione particolareggiata delle misure precauzionali adottate in ambito giurisdizionale – pur se ispirata, fondamentalmente, a criteri abbastanza convergenti – è stata analiticamente calibrata dal legislatore dell’emergenza in ragione delle specificità di ciascun *procedimento giurisdizionale*: il che ha determinato una pluralità di previsioni normative (comprendenti anche la sospensione del corso dei termini) – diverse, nel dettaglio – per ciascuno di detti procedimenti (civile, penale, amministrativo, contabile, tributario e militare); nonché per altre

⁽¹²⁾ V., soprattutto, il D.L. 8 marzo 2020, n. 11; nonché, successivamente, il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 e gli artt. 29, 36 e 37 D. L. 8 aprile 2020, n. 23.

⁽¹³⁾ È appena il caso di sottolineare, evidentemente, che la prevenzione del contagio si fonda soprattutto – secondo una logica comune a tutte le misure di contenimento e prevenzione adottate – sulla necessità del distanziamento e della limitazione dei contatti sociali, i quali ultimi sono ordinariamente necessari anche per lo svolgimento delle comuni attività giurisdizionali; la sospensione dei termini processuali, allora, è piuttosto una *conseguenza* di tale premessa (i.e.: necessità di evitare i contatti sociali anche nella sede giudiziaria), che una misura precauzionale in senso stretto (risultando strumentale alla temporanea impossibilità di svolgimento dell’attività processuale; non per caso è espressamente previsto che la sospensione non operi nelle ipotesi in cui lo svolgimento dell’attività processuale non è stato impedito: cfr. art. 83, comma 3, e 84, cpv., D.L. n. 18/2020).

procedure a (taluni di) essi correlate o alternative ⁽¹⁴⁾.

Nonostante la natura (egualmente) *giurisdizionale* ⁽¹⁵⁾ del procedimento disciplinare a carico (almeno) dei magistrati ordinari ⁽¹⁶⁾ – di cui al D. Lgs. 23

⁽¹⁴⁾ V., in particolare, il comma 20 dell’art. 83 D.L. n. 18/2020 (nonché l’art. 36, comma 1, ult. inciso, del D.L. n. 23/2020), per i procedimenti di mediazione, negoziazione assistita e risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Nessuna specifica disposizione è stata espressamente dettata per il procedimento davanti al Tribunale Superiore delle acque pubbliche: sulla questione v. M. COLLEVECHIO, *Le peculiarità del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e del suo rito nella gestione delle attività nel corso dell'emergenza Covid-19*, in www.federalismi.it.

⁽¹⁵⁾ Sulla natura giurisdizionale del procedimento regolato dal D. Lgs. n. 109/2006 v., *ex multis*: S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti. Le sanzioni. Il procedimento*, Milano, 2013, 441 e 451 ss.; AA.VV. (con il coordinamento di V. Tenore), *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, 2010, 14 s.; A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano, 2009, 108 ss.

Per la giurisprudenza, imprescindibile è il richiamo a Corte cost., 2 febbraio 1971, n. 12, in www.giurcost.org (che sul presupposto della natura giurisdizionale del procedimento, e della natura giudiziaria della Sezione disciplinare del CSM, ha ritenuto quest’ultima legittimata a promuovere giudizi di legittimità costituzionale; attualmente, peraltro, l’art. 15, comma 8, lett. b), D. lgs. n. 109/2006 espressamente contempla l’ipotesi della questione di legittimità costituzionale sollevata – dalla Sezione disciplinare, come implicitamente si desume dal contesto della norma – nel corso del procedimento). E v. pure Corte cost., 16 novembre 2000, n. 497, in *Giur. cost.*, 2000, 3836.

In tema v. già F. COLITTO, *Natura giuridica dell’attività della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura*, in *Rass. magistr.*, 1972, 3230 ss.; A. PATRONO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *Cass. pen.*, 1998, 1099 ss. Un’analisi della progressiva “giurisdizionalizzazione” del procedimento disciplinare è svolta da F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 266 ss.

⁽¹⁶⁾ Diversamente è a dirsi per quello relativo a magistrati amministrativi e contabili: per tutti v. M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, in V. Tenore (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2016, 386 s. e 431. In proposito, v. pure Corte cost., 27 marzo 2009, n. 87, in www.giurcost.org, secondo la quale (§ 3 del “considerato in diritto”) «il procedimento disciplinare relativo ai magistrati ordinari ha natura giurisdizionale e si svolge dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, con quanto ne consegue in ordine al regime delle impugnazioni. Quello relativo ai magistrati amministrativi ha natura di procedimento amministrativo e si svolge dinanzi al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa o al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti».

Più problematica la natura del procedimento disciplinare a carico dei magistrati militari; ma, in forza del richiamo alle attribuzioni,

febbraio 2006, n. 109 ⁽¹⁷⁾ – rispetto ad esso, invece, la normativa emergenziale ha dettato unicamente la previsione di una *sospensione dei termini del procedimento*, accomunando nella medesima disposizione tanto procedimenti disciplinari aventi carattere giurisdizionale, quanto quelli aventi carattere *amministrativo* o, comunque, non giurisdizionale ⁽¹⁸⁾.

Infatti, nel contesto dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 ⁽¹⁹⁾ – dedicato alla disciplina della «*sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*» (come recita la sua rubrica) – è stata inserita una disposizione che si occupa dei procedimenti *disciplinari* (comma 5), statuendo che «i termini dei procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.

anche disciplinari, del C.S.M., quale operato dall'art. 1, comma 3, L. 30 dicembre 1988, n. 561, e del mancato richiamo alla magistratura militare nell'esclusione contemplata dall'art. 30 D. Lgs. n. 109/2006, sembra possibile argomentarne la natura giurisdizionale, come proposto da M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., 450 ss.

⁽¹⁷⁾ Sul quale v., di recente, G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino, 2018.

⁽¹⁸⁾ La tradizionale configurazione del procedimento disciplinare in confronto dei pubblici dipendenti (sul quale v., per una trattazione recente, D. ANTONUCCI, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Napoli, 2018) come procedimento amministrativo ha dovuto fare i conti con l'ampio processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; tuttavia, specialmente dopo la riforma (c.d. Brunetta) dettata dal D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, non è risultato del tutto pacifico se esso abbia acquisito (nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego privatizzati) una prevalente natura privatistica (per tutti v. V. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010, 31 s.) o conservato, ancora, una connotazione tipicamente pubblicistica (in proposito v. B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 34 ss.).

Per una rassegna della diversa natura (amministrativa, giurisdizionale, negoziale) dei regimi disciplinari nei diversi “micro-sistemi” dell'universo del pubblico impiego v., comunque, V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego. Dopo la legge anticorruzione e la riforma Madia* (L. 7 agosto 2015, n. 124), Milano, 2017, 81 ss.

⁽¹⁹⁾ In proposito v. M.A. SANDULLI-N. POSTERARO, *Procedimento amministrativo e COVID-19. Primissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103 d.l. n. 18 del 2020*, in www.federalismi.it.

165, *ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3*, del medesimo decreto legislativo, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, sono sospesi fino alla data del 15 aprile 2020» ⁽²⁰⁾; tale statuizione, peraltro, è stata successivamente prorogata nella sua efficacia, essendosi stabilito che «il termine del 15 aprile 2020 previsto dai commi 1 e 5 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è prorogato al 15 maggio 2020» (art. 37 D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ⁽²¹⁾).

⁽²⁰⁾ Il comma 2 dell'art. 1 del cit. D. Lgs. n. 165/01 individua le Amministrazioni pubbliche soggette alla disciplina del decreto medesimo; l'art. 3, invece, individua (tra i pubblici dipendenti) il personale rimasto “in regime di diritto pubblico”, comprendendo in esso anche «i magistrati ordinari, amministrativi e contabili». Nessun dubbio, dunque, che la sospensione dei termini regolata dal comma 5 dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 riguardi anche il procedimento disciplinare (relativo ai magistrati ordinari) di cui al D. Lgs. n. 109/06, il quale (come recita la sua intestazione) detta la “disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità”.

⁽²¹⁾ Il mancato coordinamento normativo della legge di conversione (n. 27/2020) del D.L. n. 18/2020 con l'art. 37 D.L. n. 23/2020 pone un singolare problema di diritto intertemporale: invero, secondo l'art. 103 D.L. n. 18/2020, la sospensione avrebbe dovuto operare *fino al 15 aprile 2020*; questo termine, tuttavia, era stato prorogato, come detto nel testo, al 15 maggio 2020 (dall'art. 37 D.L. n. 23/2020). Sennonché, la legge di conversione del primo D.L. (n. 18/2020) ha convertito senza modifiche (sul punto specifico) il D.L. in questione, lasciando operante la sospensione *fino al 15 aprile 2020*: conseguentemente, la disposizione legislativa adottata con la legge (di conversione) del 24 marzo, avente efficacia (art., 1, comma 4) dal giorno successivo a quello (29 aprile 2020) di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, ha (definitivamente) (ri)posizionato – verosimilmente, a causa di una disattenzione legislativa – la scadenza del termine di sospensione al 15 aprile 2020, in pendenza, però (perché in attesa di conversione), dell'art. 37 D.L. n. 23/2020, che quel termine originario (senza operare, però, *sul testo* dell'art. 103) aveva prorogato al 15 maggio.

Per tale via, evidentemente, si è venuto a creare un vero e proprio corto-circuito legislativo, che – almeno fino alla eventuale conversione in legge, senza modifiche sul punto, dell'art. 37 D. L. n. 23/2020 – apre notevoli margini di incertezza in ordine al momento terminale della sospensione legislativamente disposta: momento che, ragionando sulla base del principio di *successione cronologica tra fonti di pari livello*, potrebbe sembrare limitato al 15 aprile 2020, ancorché, ragionevolmente, in modo non effettivamente corrispondente all'intenzione legislativa.

Certo, sul piano teorico la soluzione della questione implicherebbe anzitutto la necessità di interrogarsi – ciò che non è possibile fare in questa sede – sul ruolo della legge di conversione e sulla efficacia

(anche temporale) della norma convertita – quando essa (come accaduto nel caso di specie) non sia stata modificata – la quale, se risalente, *anche nella sua consistenza normativa* (oltre che nell'inizio dell'efficacia), alla data dell'adozione del decreto (ipotizzando, quindi, che la conversione valga solo a *stabilizzare nell'efficacia* la norma originaria, anziché tenerne luogo) potrebbe condurre a ritenere che la disposizione convertita, in quanto efficace (ed esistente nel suo contenuto definitivamente stabilizzato in sede di conversione) *dalla data della sua originaria adozione*, ancorché poi consolidata legislativamente per effetto della conversione in legge, sia da considerare *anteriore* (e non successiva, cronologicamente) alla eventuale modifica apportata ai suoi effetti da una disposizione (di pari grado) intervenuta *ex intervallo*, cioè, tra l'adozione del decreto d'urgenza e la sua conversione, con ogni conseguenza da ciò astrattamente derivante (sulla tematica dei rapporti tra decreto legge e legge di conversione – che, naturalmente, non si ha qui modo, né, tanto meno, l'ambizione, di poter considerare – v., *ex multis*: G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, *passim*; nonché, con diversa impostazione, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 255 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. 1. Fonti*, Torino, 1988, spec. 178 ss.; A. SIMONCINI-E. LONGO, *Dal decreto legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, 2014; v., inoltre, per un'accuratissima rassegna della giurisprudenza costituzionale sul tema R. NEVOLA (a cura di), *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, 2017, in www.cortecostituzionale.it. Da tenere anche presente, peraltro, che nella giurisprudenza costituzionale è assolutamente pacifico che la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo a norme del decreto legge, in caso di conversione senza modifiche, si trasferisca sulla (*nuova*) norma corrispondente della legge di conversione, così assorbendo la prima: v. per riferimenti, la citata rassegna di R. Nevola, pp. 243 ss.; e v. pure, per altra giurisprudenza rilevante sul tema, pp. 230 ss., in relazione al rapporto decreto legge-legge di conversione quanto ai termini per l'impugnazione in via principale da parte delle Regioni).

Sennonché, la prima soluzione più sopra affacciata sembra convalidata dalla circostanza che *proprio con riferimento ad identica questione* – quella posta dal mancato coordinamento (anche) dell'art. 1 L. n. 27/2020 con la proroga del termine di cui all'art. 83 D.L. n. 18/2020, quale disposta dall'art. 36, comma 1, D.L. n. 23/2020 – il legislatore dell'emergenza sembra aver tenuto (parzialmente) conto dei dubbi interpretativi con l'art. 3, comma 1, lett. b) D.L. 30 aprile 2020, n. 28, precisando (ma solo in questo caso) che il termine del 15 aprile 2020, originariamente considerato (e ora risultante anche dalla legge di conversione) nel comma 6 del citato articolo 83 quale termine *finale* della prima fase (quella della sospensione dei termini e rinvio d'ufficio delle udienze), è sostituito dal termine – corrispondente a quello della proroga *medio tempore* intervenuta per effetto del D.L. n. 23/2020 – dell'11 maggio 2020 (più precisamente, il comma 1, lett. b), specifica che il termine *iniziale* di cui al comma 6 dell'art. 83 D.L. n. 18/2020 – quello, cioè, a partire dal quale (terminata la prima fase del rinvio d'ufficio delle udienze e della sospensione dei termini processuali) possono essere adottate misure organizzative anti-Covid dai “capi” degli Uffici giudiziari – originariamente fissato al 16 aprile, inizia a decorrere dal 12 maggio; curiosamente, peraltro, non si è intervenuto sui termini di cui ai

commi 1 e 2 (15 aprile 2020) dello stesso articolo, anche essi prorogati (esattamente, però, come quello di cui al comma 6!) all'11 maggio dall'art. 36 D.L. n. 23/2020, nonostante la chiarissima relazione esistente tra gli stessi e il termine iniziale di cui al comma 6 (per il quale, invece, si è disposta la sostituzione del termine). Sotto altro profilo, poi, va anche segnalato che l'art. 3, comma 1, lett. h) del D.L. n. 28/2020 prevede che le parole “15 aprile 2020”, ovunque ricorrenti nel comma 20, siano sostituite dalle parole “11 maggio 2020”: e non è inutile sottolineare che il termine in questione è quello che riguarda (nell'art. 83 D.L. n. 18/2020, come modificato, sul punto, dalla L. di conversione n. 27/2020) i procedimenti di mediazione, negoziazione assistita o risoluzione stragiudiziale delle controversie, intrinsecamente legati a quelli processuali di cui al comma 1 del citato art. 83.

Si consideri, d'altra parte, che l'ambito di applicazione delle due disposizioni (attualmente) in conflitto (art. 103 D.L. n. 18/2020, come risultante dalla conversione; art. 37 D.L. n. 23/2020) non è semplicemente connesso ma, al contrario, *del tutto sovrapponibile*. Detto diversamente, altro sarebbe, ad es., se la previsione di un primo decreto legge prevedesse la sua applicabilità a una certa situazione (si pensi, ad es., ad una disposizione dettata per le automobili), poi estesa, da altro decreto legge successivo, anche ad altre (per es., le imbarcazioni da diporto): in quel caso, infatti, la conversione della prima disposizione non sarebbe certamente tale da impedire l'applicazione (contestuale) della seconda; per contro, nel caso di specie, il termine (si badi: *lo stesso termine*) o è sospeso fino al 15 aprile (art. 103); o è sospeso fino al 15 maggio (art. 37 D.L. 23/2020; né sembra che a risolvere la questione possa univocamente valere la previsione generale recata dall'art. 15, comma 5, della L. n. 400/1988, il quale si preoccupa soltanto di fissare il momento iniziale di efficacia delle disposizioni *modificate* o *introdotte* dalla legge di conversione).

Va infine evidenziato, poi, che non sembra poter aver valore sicuramente risolutivo neppure la modifica apportata (dalla legge di conversione, n. 27/2020) al comma 21 dell'art. 83 D.L. n. 18/2020, il quale (nel testo che ne è risultato: in corsivo, di seguito, quanto aggiunto in sede di conversione) prevede che «le disposizioni del presente articolo, in quanto compatibili, si applicano altresì ai procedimenti relativi *alle giurisdizioni speciali non contemplate dal presente decreto-legge, agli arbitrati rituali, alle commissioni tributarie e alla magistratura militare*» (e ciò – fermo, comunque, il carattere di *giurisdizione speciale* della Sezione disciplinare del CSM (per tutti v. S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 471 ss.) – sia perché il D.L. n. 18/2020 *già contempla(va)*, nell'art. 103, *anche* l'attività disciplinare del CSM, sia perché, comunque (a prescindere da ogni equivocità del richiamo generico a una congerie di termini diversi, nei limiti della compatibilità), resterebbe fermo il fatto che proprio la fonte normativa (L. n. 27/2020) che ha introdotto tale generico richiamo ha, tuttavia, *contestualmente*, lasciato inalterato il testo dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 – con il termine da esso indicato – il quale ultimo, oltre tutto, dovrebbe anche considerarsi prevalente per una ragione di *specialità*).

Resta il fatto, peraltro, che una diversa regolamentazione della sospensione dei termini, con riguardo a processi ordinari e attività giurisdizionale disciplinare, andrebbe anche vagliata, in relazione al *comune fondamento precauzionale della sospensione*, sotto il profilo della

La richiamata disciplina ⁽²²⁾, dunque, a differenza di quanto previsto rispetto ad altri procedimenti giurisdizionali, non detta alcuna specifica regolamentazione delle (attività delle) *udienze* ricadenti nel periodo emergenziale regolato, intervenendo soltanto sui *termini* del procedimento: rimane evidente, peraltro, che la ragione di fondo della misura normativa adottata (sospensione dei termini) è, anche in questi casi, quella di evitare proprio lo svolgimento dell'attività di *partecipazione al giudizio* disciplinare, nel tentativo di prevenire situazioni potenzialmente idonee – a causa della necessaria presenza di un elevato numero potenziale di partecipanti ⁽²³⁾ – ad incrementare il rischio di diffusione del contagio.

D'altra parte, sembra necessario considerare che – a differenza di quanto deve dirsi per i procedimenti giurisdizionali; e fatti salvi, ma solo in taluni casi (ad es., certamente non nel processo civile), i riflessi processuali dell'operatività della prescrizione (peraltro, con termini ben più consistenti) – una caratteristica comune a *tutti* i procedimenti disciplinari ⁽²⁴⁾, tanto amministrativi che giurisdizionali, è quella delle predeterminazione positiva della *durata massima del procedimento* –

ragionevolezza: ma qui, veramente, l'analisi della questione non può procedere oltre, dati i limiti imposti al presente lavoro.

⁽²²⁾ La quale, per il profilo che qui interessa, non ha subito modifiche in seno al procedimento di conversione: invero – fatte salve (numerosi) altre modifiche apportate in sede di conversione (cfr. art. 1, allegato (parte II), L. 24 marzo 2020, n. 27) e fatto salvo quanto appena segnalato nella nota che precede – il comma 5 dell'art. 103 (come pure il comma 1) è rimasto invariato.

⁽²³⁾ Con specifico riguardo al procedimento disciplinare a carico di magistrati ordinari, lo svolgimento di un'udienza disciplinare (con, mediamente, quattro-cinque procedimenti iscritti, come di consueto) comporterebbe, normalmente (e senza considerare la presenza di eventuale pubblico, astrattamente prevista ma ragionevolmente evitabile nelle circostanze considerate), la presenza (seppur non contemporanea) nell'aula di udienza (solitamente, quella – non particolarmente estesa – dell'assemblea plenaria) di almeno 25/30 persone.

⁽²⁴⁾ Questione diversa è quella che attiene alla *prescrizione dell'azione disciplinare*, che si è ritenuto difettare per la responsabilità disciplinare dei magistrati amministrativi (cfr. Cons. St., 26 maggio 2006, n. 3161, in www.giustiziamministrativa.it; sulla questione v., per tutti, V. TENORE, *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2016, 396 s.).

peraltro, in un termine non troppo esteso (massimo due anni, nella fase davanti alla Sezione disciplinare) – pena l'estinzione del giudizio disciplinare ⁽²⁵⁾: la preoccupazione normativa, conseguentemente, è quella di impedire che il rinvio – da parte dell'organo collegiale disciplinare – dello svolgimento delle attività procedurali possa determinare una (parziale) consumazione del termine per la conclusione del procedimento, attese le gravi conseguenze che dal suo mancato rispetto discendono.

3. (*SEGUE*): **IL DIES A QUO DELLA SOSPENSIONE E LA SUA DURATA. PROFILI PROBLEMATICI.** – L'art. 103, comma 5, del cit. D.L. n. 18/2020 fa riferimento, in modo assai generico, ai «termini dei procedimenti disciplinari» *anche* (per quanto qui più specificamente interessa) a carico dei magistrati ordinari, per disporre la sospensione fino al (termine del 15 aprile, poi prorogato al) 15 maggio 2020, a condizione che si tratti di procedimento “*pendente alla data del 23 febbraio 2020, o iniziato successivamente a tale data*” ⁽²⁶⁾.

La prima e più significativa questione interpretativa posta dalla richiamata disposizione riguarda, com'è ovvio, il *momento a partire dal quale* i termini procedurali si devono intendere (esser

⁽²⁵⁾ Cfr. artt.: 15, comma 7, D. Lgs. n. 109/2006, per il procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari; 32 L. 27 aprile 1982, n. 186 e 59 D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 per i magistrati amministrativi; 10, comma 9, L. 13 aprile 1988, n. 117, 32 L. 27 aprile 1982, n. 186 e 59 D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 per i magistrati contabili; 120 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e 4, comma 4, codice comportam. Min. int., per il personale della carriera prefettizia; 120 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e 147 D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, per il personale della carriera diplomatica; 55-ter, commi 4 e 9-ter D. Lgs. n. 165/01 per i dipendenti pubblici in generale.

⁽²⁶⁾ La data del 23 febbraio 2020 coincide con quella di efficacia delle prime misure restrittive adottate (con D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 e con D.P.C.M. di pari data, recante disposizioni attuative del primo). Peraltro, i richiamati provvedimenti normativi dettavano misure di contenimento *territorialmente limitate* (ad alcuni comuni del lombardo-veneto e altri aventi indici specifici di rischio), poi estese a più ampia parte del territorio nazionale (dai D.P.C.M. 25 febbraio 2020 e 1 marzo 2020) e solo (per effetto e) a partire dal D.P.C.M. 4 marzo 2020 interessanti l'intero territorio nazionale.

stati) sospesi: l'eventuale collocazione di tale *dies a quo* proprio alla data del 23 febbraio 2020 ⁽²⁷⁾ porrebbe, evidentemente, un problema di *retroattività* della disposizione richiamata. In proposito, tuttavia, pur considerando che la regola generale di irretroattività della legge dispone solo parzialmente di copertura costituzionale (giusta art. 25, cpv., Cost.), va evidenziato che – anche a prescindere dalla necessità di una chiara esplicitazione della deroga alla regola generale e, comunque, della sua eccezionalità ⁽²⁸⁾ – il tenore letterale della disposizione e la previsione (art. 11 *prel.*) secondo la quale «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo», potrebbero indirizzare nel senso che la data del 23 febbraio sia stata indicata unicamente per accertare la *pendenza* (o l'inizio) del procedimento al quale riferire la sospensione dei termini; sì che l'efficacia della sospensione dovrebbe allora operare, *per tali procedimenti*, (solo) a far data dal 17 marzo 2020, giorno della pubblicazione in G.U. del D.L. n. 18/2020 e della sua entrata in vigore, per come esplicitamente stabilito dall'art. 127 del D.L. medesimo.

Correlativamente, ci si potrebbe poi interrogare sulla nozione di *pendenza* o *inizio* del procedimento disciplinare, dal momento che a tali situazioni fa espressamente riferimento il cit. art. 103, comma 5, D. l. n. 18/2020 ⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Che, peraltro, non avrebbe senso rispetto ai procedimenti (ai quali pure l'art. 103, comma 5, D. l. n. 18/2020 si riferisce) iniziati *dopo* quella data (che, al limite – v. *infra*, in questo § – dovrebbero intendersi sospesi *ab initio*, dalla data in cui ne sarebbe dovuto iniziare il computo: per una regola di tal genere, sostanzialmente di differimento, più che di sospensione, v., ad es., l'art. 83, comma 2, terzo inciso, D.L. n. 18/2020).

⁽²⁸⁾ Per tutti v., al riguardo, N. LIPARI, *Il diritto e le sue fonti*, in N. Lipari-P. Rescigno (dir.), *Dir. civile (coord. A. Zoppini). Vol. I. Fonti, soggetti, famiglia. t. I, Le fonti e i soggetti*, Milano, 2009, 34 s.

⁽²⁹⁾ La pendenza del procedimento a una determinata data implica, evidentemente, che esso sia – rispetto a quel riferimento temporale – *già iniziato e non ancora definito*; mentre l'inizio successivamente alla data di riferimento richiede di accertare il momento nel quale prende avvio il procedimento: a questi interrogativi risponde il D. Lgs. n. 109 del 2006, chiarendo che «la richiesta di indagini rivolta dal Ministro della Giustizia al Procuratore generale» della Cassazione –

Sennonché, sembra al riguardo necessario sottolineare che ove si concordasse sulla individuazione del *dies a quo* nella data del 17 marzo 2020, il riferimento – con riguardo a una data specifica (nella specie: il 23 febbraio 2020) – alla *pendenza* o al *successivo inizio* del procedimento finirebbe per introdurre una regola ben poco perspicua, la quale coincide, sostanzialmente, con l'affermazione che la disposizione sospensiva si applica a tutti i procedimenti (iniziati *prima* o *dopo* del 23 febbraio 2020, purché) *pendenti* alla data di entrata in vigore del D.L. n. 18/2020.

Infatti, ove a quest'ultima data il procedimento disciplinare risultasse già *definito*, mancherebbe, evidentemente (a prescindere dal momento in cui esso è iniziato), lo stesso sostrato della norma (*i.e.*: il termine da sospendere); mentre la sua pendenza alla data di entrata in vigore del decreto legge comporterebbe comunque l'assoggettamento a sospensione dei suoi termini, tanto se esso è iniziato *prima* del 23 febbraio 2020 (essendo già a quella data pendente) che *dopo*.

In questa prospettiva, il riferimento alla data in questione evidenzerebbe semplicemente che la sospensione dei termini del procedimento *pendente* (alla data di entrata in vigore del D.L. n. 18/2020) ha luogo anche se esso è iniziato in epoca anteriore all'adozione delle prime misure restrittive: del che, tuttavia, nessuno avrebbe dubitato pur in assenza di un simile riferimento (chiaro essendo che la *ratio* della sospensione, come già anticipato, è quella di evitare la necessità dello svolgimento dell'attività giurisdizionale in costanza dell'emergenza epidemiologica acuta).

Una diversa soluzione potrebbe prospettarsi, naturalmente, ove si ritenesse di poter accedere ad

di cui all'art 14, cpv., D. Lgs. n. 109/06 – «o la comunicazione da quest'ultimo data al Consiglio superiore della Magistratura ai sensi dell'articolo 14, comma 3, determinano, a tutti gli effetti, l'*inizio del procedimento*». L'estinzione del procedimento, o la sua definizione con provvedimento non più soggetto a impugnazione, invece, ne determinano il momento conclusivo (oltre il quale, chiaramente, viene meno la sua pendenza).

una portata sostanzialmente retroattiva della sospensione: se, infatti, la previsione normativa fosse da intendere nel senso che per i procedimenti pendenti alla data del 23 febbraio 2020 i termini in corso sono (rimasti) sospesi a partire da quella data; mentre per quelli iniziati successivamente la sospensione dei termini ha avuto luogo da subito, non essendone quindi iniziato il decorso ⁽³⁰⁾, la distinzione tra procedimenti pendenti e procedimenti successivamente avviati potrebbe recuperare un margine di apprezzabilità, perché servirebbe a chiarire che i procedimenti pendenti alla data del 23 febbraio hanno subito la sospensione dei termini solo da quella data, laddove per quelli iniziati successivamente i termini (sono rimasti sospesi a partire dal momento in cui avrebbe dovuto iniziare a computarsene il decorso e dunque) non sono mai iniziati a decorrere.

Una siffatta conclusione ⁽³¹⁾ non sembra, in definitiva, potersi certamente escludere, pur dovendosi osservare che una chiara indicazione per la retroattività della regola difetta nel testo normativo; e che, inoltre, essendo stata disposta senz'altro e indistintamente la sospensione dei termini procedurali, pur a fronte di rischi epidemiologici (a torto o a ragione) normativamente ritenuti territorialmente circoscritti ⁽³²⁾, la ragionevolezza della sospensione anche in

confronto di soggetti rispetto ai quali non ha operato una effettiva limitazione (o un impedimento) all'ordinato svolgimento dell'attività processuale potrebbe risultare assai dubbia ⁽³³⁾.

Nondimeno, neppure può trascurarsi che lo stesso art. 103 D. L. n. 18/2020, regolando (al comma 1) la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi esplicita (questa volta, in modo non equivoco) la durata della sospensione, individuandola certamente nel periodo (anteriore alla sua entrata in vigore) compreso tra la data del 23 febbraio 2020 (o quella, successiva, di inizio del procedimento) e il 15 aprile 2020 ⁽³⁴⁾.

4. L'INDIVIDUAZIONE DEI TERMINI DI CUI AL D.LGS. N. 109/2006 PER I QUALI OPERA LA SOSPENSIONE. – La sospensione disposta dalla normativa emergenziale riguarda i «termini dei procedimenti disciplinari» e, tra questi, i termini del procedimento disciplinare a carico di magistrati (ordinari).

In proposito, il D. Lgs n. 109/2006 contempla una serie di termini, ma – come subito si dirà – non per tutti può ritenersi operante la sospensione.

Intanto, come già anticipato, l'applicazione della misura sospensiva dettata dal comma 5 dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 presuppone che il procedimento

⁽³⁰⁾ Sarebbe questa, evidentemente, l'unica interpretazione alternativa possibile, risultando altrimenti priva di senso la sospensione a far data dal 23 febbraio 2020 di un termine che a quella data (non essendo ancora iniziato il relativo procedimento) non solo non poteva (iniziare a) decorrere, ma neanche poteva, astrattamente, configurarsi.

⁽³¹⁾ Astrattamente giustificabile come valutazione ordinamentale, *ex post*, della impossibilità di agevole esercizio dell'attività processuale (che risultava necessaria) entro il termine considerato. Una soluzione di tal genere, peraltro, implicherebbe un diverso fondamento della sospensione, che verrebbe in rilievo non già (o non più) come misura strumentale alla finalità di evitare occasioni di contagio, ma come *rimedio successivo* ad una presunta difficoltà di esercizio ordinario dell'attività processualmente dovuta.

⁽³²⁾ Nonché dell'avvenuta adozione di misure di contenimento limitate – a quella data (23 febbraio 2020), e fino al 4 marzo 2020 – solo a una (minima) parte del territorio nazionale (v. *supra*, in questo §, nt. 26)

⁽³³⁾ Con riferimento all'analoga questione posta per la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi dal comma 1 dell'art. 103 D.L. n. 18/2020, notano M.A. SANDULLI-N. POSTERARO, *Procedimento amministrativo e COVID-19. Primissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103 d.l. n. 18 del 2020*, cit., 3, che «il legislatore ha dunque evidentemente ritenuto, per ragioni di uniformità sull'intero territorio nazionale, di far rientrare nel periodo di sospensione anche i giorni in cui l'emergenza sembrava circoscritta a specifiche zone e molte amministrazioni pubbliche, soprattutto nelle regioni non direttamente interessate dalla vicenda, hanno continuato a funzionare regolarmente».

⁽³⁴⁾ Dispone, infatti, il citato comma 1 del D.L. n. 18/2020 che «ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020» (poi prorogata al 15 maggio 2020 dall'art. 37 D.L. n. 23/2020).

disciplinare (prima del 23 febbraio 2020, perché già pendente a quella data, o, comunque, in un momento successivo) sia *già iniziato*: il che, rispetto alla disciplina dettata dal D.Lgs. n. 109/2006 non è privo di uno specifico significato, ove si consideri che l'*inizio* del procedimento disciplinare, secondo il dato positivo, si ha con la richiesta di indagini rivolta dal Ministro della Giustizia al P.G. presso la Corte di Cassazione, o con la comunicazione data da quest'ultimo al C.S.M., ex artt. 14, comma 3, e 15, comma 3, D. Lgs. n. 109/2006 ⁽³⁵⁾; mentre la *vicenda disciplinare* ha inizio ben prima: (almeno) dal momento in cui la *notizia del fatto* ⁽³⁶⁾ disciplinarmente rilevante è acquisita dal Ministro della Giustizia, il quale entro un anno da tale acquisizione può promuovere l'azione disciplinare (art. 14, cpv. D. lgs. 109/06); o dal momento ⁽³⁷⁾ in

⁽³⁵⁾ Secondo il sistema risultante dal D. Lgs. n. 109/06, la titolarità dell'azione disciplinare compete al Ministro della Giustizia e al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, con la differenza, però, che il primo ha *facoltà* di *promuovere* (ma non di esercitare) l'azione disciplinare, rivolgendo al P.G. della Cassazione la richiesta di procedere alle indagini; mentre il secondo ha (*ora*: diversamente, invece, nella disciplina originaria dettata dalla L. 24 marzo 1958, n. 195) l'*obbligo* di esercizio dell'azione disciplinare. Sul tema v., ex multis: S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., 419 ss.; M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., 346 s.; S. MOGINI, *L'azione disciplinare del Ministro della Giustizia*, in M. Volpi (a cura di), *La responsabilità dei magistrati*, Napoli, 2009, 23 ss.; R. FUZIO, *L'azione disciplinare obbligatoria del Procuratore Generale*, ivi, 33 ss.; A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., 161 ss.

⁽³⁶⁾ Il comma 2 dell'art. 14 D. Lgs. n. 109/06 non contiene la nozione della "*notizia del fatto*" disciplinare; tuttavia, il successivo art. 15, comma 1, ult. inciso (regolando la questione con riferimento al P.G. della Cassazione) lascia intendere che essa debba consistere in una informazione *circostanziata* su *tutti gli elementi* della fattispecie disciplinare (in difetto di ciò, infatti, è espressamente previsto che «la denuncia non costituisce notizia di rilievo disciplinare»): informazione *circostanziata*, peraltro, non significa anche notizia già *verificata*, poiché proprio all'accertamento della possibile fondatezza della "*notitia*" mirano le indagini da svolgere (in tale prospettiva, si tende anche ad escludere che possa costituire informazione *circostanziata* quella proveniente da fonte anonima). In giurisprudenza v., ad es., C.S.M., Sez. disc., 17 ottobre 2008, n. 116.

⁽³⁷⁾ La diversa titolarità (pur se con differenti modalità) dell'azione disciplinare comporta anche l'autonomia, per ciascun titolare, del rispettivo termine annuale per promuoverla o esercitarla: cfr. Cass., S.U., 16 febbraio 2007, n. 3612, in *Foro it.*, 2007, I, 3140. Nello stesso senso, in dottrina, M. FRESA, *Profili procedurali: il procedimento disciplinare*

cui il P.G. presso la Corte di Cassazione ha conoscenza del fatto «a seguito dell'espletamento di sommarie indagini preliminari o di denuncia circostanziata o di segnalazione del Ministro della Giustizia» (art. 15, comma 1, D. Lgs. cit.), con possibilità di esercizio infrannuale dell'azione.

Deve così distinguersi una fase c.d. pre-disciplinare ⁽³⁸⁾ dalla fase del *procedimento disciplinare* vero e proprio: la prima, a differenza della seconda, *precede* l'inizio del procedimento disciplinare e (come più sopra anticipato) ha natura amministrativa. Da ciò deriva, evidentemente, l'impossibilità di riferire la disciplina del comma 5 dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 alla fase pre-disciplinare, poiché la disposizione ha ad oggetto i termini di un *procedimento disciplinare pendente* (iniziato anche prima, eventualmente, del 23 febbraio 2020).

Nonostante ciò, tuttavia, non può trascurarsi che «l'intera fase pre-disciplinare ha natura amministrativa e non giurisdizionale ed è soggetta quindi alle regole del procedimento amministrativo» ⁽³⁹⁾; il che, agli effetti della complessiva disciplina emergenziale non è privo di rilievo: infatti, come più sopra anticipato, l'art. 103 D.L. n. 18/2020 prevede, più in generale (al comma 1), che «ai fini

innanzi al C.S.M. Iniziativa, istruttoria, conclusione, in AA.VV., *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratali*, cit., 358.

⁽³⁸⁾ A tal proposito deve anche osservarsi che il *dies a quo* dal quale computare, per il P.G. della Cassazione, il termine annuale per l'esercizio dell'azione disciplinare va individuato in quello dell'acquisizione della *notizia circostanziata* del fatto disciplinarmente rilevante; la notizia del fatto diventa *circostanziata* (in mancanza di una denuncia che sia già da considerare tale) solo a seguito dello svolgimento di «sommarie indagini preliminari» o della segnalazione del Ministro della Giustizia. Va rilevato, però, che se l'acquisizione deriva dalla segnalazione del Ministro che ha chiesto (ai sensi dell'art. 14, comma 2, D. Lgs. n. 109/06) di procedere ad indagini, il procedimento disciplinare deve considerarsi iniziato a tutti gli effetti (art. 15, comma 3, D. lgs. n. 109/06) già al momento della ricevuta segnalazione; mentre non lo è ancora quando, per altra via, il P.G. abbia acquisito cognizione *circostanziata* del fatto; con la conseguenza che (poiché, in quest'ultimo caso, il procedimento inizia quando il P.G. comunica al C.S.M. l'avvio dell'iniziativa disciplinare, il momento iniziale del procedimento potrebbe differire secondo che la notizia *circostanziata* del fatto sia già in possesso del Ministro, che chiede le indagini, o del P.G.).

⁽³⁹⁾ M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., 349.

del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020» (ora 15 maggio 2020, per effetto dell'art. 37 D. L. n. 23/2020).

Una diversa conclusione, invece, sembra doversi affermare con riguardo al termine di cui al comma 1-*bis* dell'art. 15 D. Lgs. n. 109/06, a norma del quale non può essere «promossa l'azione disciplinare quando sono decorsi dieci anni dal fatto» ⁽⁴⁰⁾. Tale termine, evidentemente, si colloca senz'altro a monte del procedimento disciplinare, precedendone indubbiamente l'inizio; e poiché – secondo quanto più sopra detto (*infra*, in questo §) – la sospensione dei termini presuppone che il procedimento disciplinare sia già *iniziato* ⁽⁴¹⁾, deve allora ritenersi che il termine decennale per l'attivazione del procedimento inteso ad accertare la responsabilità disciplinare corra egualmente durante l'emergenza epidemiologica, non formando esso oggetto della sospensione dettata dall'art. 103, comma 5, D.L. n. 18/2020 (né tale termine si inserisce nel contesto di una sequenza procedimentale amministrativa: ciò che sarebbe rilevante agli effetti del comma 1 dell'art. 103 citato).

Neppure possono considerarsi soggetti a sospensione, poi, altri termini soltanto *connessi* alla definizione del procedimento disciplinare ma, sostanzialmente, ad esso estranei, come, ad es., quello (annuale) per la richiesta di assegnazione – da parte del magistrato sospeso in sede cautelare e

poi definitivamente prosciolto – ad ufficio analogo a quello originariamente ricoperto ⁽⁴²⁾.

Per contro, devono considerarsi soggetti a sospensione tutti i termini – per chiunque disposti ⁽⁴³⁾ – appartenenti alla sequenza degli atti e delle attività che si collocano all'interno della pendenza del procedimento ⁽⁴⁴⁾, dal suo avvio alla sua definizione.

5. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA SOSPENSIONE DISPOSTA DALL'ART. 103, COMMA 5, D. L. N. 18/2020. –

La sospensione dei termini relativa ai procedimenti disciplinari riguarda tutte le procedure, amministrative o giurisdizionali, dirette alla valutazione di illeciti disciplinari commessi (oltre che da magistrati ordinari) dai dipendenti pubblici delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo.

Con specifico riguardo alla categoria dei “magistrati”, dunque, sono compresi nel personale richiamato, tra gli altri, anche i magistrati amministrativi, contabili e militari. Con riferimento alle prime due categorie, peraltro, si deve rilevare che secondo l'art. 30 D. Lgs. n. 109/06, la disciplina da esso dettata «non si applica ai

⁽⁴²⁾ Occorrerebbe, tuttavia, valutarne la possibile sospensione ai sensi del comma 1 dell'art. 103 D.L. n. 18/2020.

⁽⁴³⁾ Dunque, tanto se relativi all'inculpato (ad es., *ex* art. 15, comma 5, D. Lgs. n. 109/06), che ai titolari dell'azione disciplinare (v., ad es., i termini di cui agli artt. 15, commi 2 e 4; 16, comma 5-*bis*; 17, commi 1, 3, 5 e 7; etc.). Devono considerarsi sospesi, altresì, i termini a disposizione della Sezione disciplinare (ad es., per la definizione del giudizio: art. 15, cpv., secondo inciso, D. Lgs. n. 109/06; o per il deposito della motivazione della sentenza: art. 19, comma 2, secondo inciso, D. Lgs. cit.).

⁽⁴⁴⁾ Naturalmente, è possibile che taluni termini di procedimenti pendenti siano già, in atto, sospesi per altre cause (ad es., *ex* art. 15, comma 8, D. Lgs. n. 109/06). In questi casi, ovviamente, la sospensione (già) altrimenti disposta *assorbe* quella che deriverebbe dall'applicazione dell'art. 103, comma 5, D. L. n. 18/2020, fermo restando, tuttavia, che se la cessazione della (causa di) sospensione dovesse verificarsi nel periodo di applicazione della norma emergenziale, sarà allora applicabile la sospensione da quest'ultima stabilita, con la conseguenza che il termine riprenderà a decorrere, in sostanza, dalla data del 16 maggio 2020.

⁽⁴⁰⁾ Rimanendo controverso, peraltro, se si tratti di termine prescrizione (così, ad es., M. FRESA, *Profili procedurali*, cit., 359 s.) ovvero di termine decadenziale (come ad es. ritenuto da S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 429).

⁽⁴¹⁾ Per quanto sin qui detto, avendo l'inizio del procedimento – nel caso, di specie – il significato tecnico dell'avvenuta promozione o dell'avvenuto esercizio dell'azione disciplinare.

magistrati amministrativi e contabili»: rispetto a tali figure giudiziali, pertanto, ferma restando l'operatività della sospensione, occorrerà avere riguardo – per la valutazione dei profili più sopra considerati (ad es., attinenti al momento iniziale di avvio del procedimento disciplinare) – alla disciplina specifica ad essi riferibile ⁽⁴⁵⁾, sulla quale non è possibile intrattenersi in questa sede.

Per contro, quanto ai magistrati militari – ai quali non è testualmente riferita l'esclusione dettata dall'art. 30 D. Lgs. n. 109/06 – deve ritenersi applicabile, *direttamente*, la disciplina dettata per la magistratura ordinaria, così come espressamente statuito dall'art. 1, comma 3, L. 30 dicembre 1988, n. 561, secondo il quale «il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati militari è regolato dalle norme *in vigore* per i magistrati ordinari» ⁽⁴⁶⁾.

Non rientrano, invece, nell'ambito del richiamo operato dall'art. 103, comma 5, D. L. n. 18/2020 Giudici di Pace e Magistrati onorari, per i quali sono previste specifiche disposizioni ⁽⁴⁷⁾; peraltro, la natura amministrativa del relativo procedimento disciplinare lascia comunque aperta la possibilità di

invocare il comma 1 del cit. art. 103 D.L. n. 18/2020.

6. PROCEDIMENTI CAUTELARI E REVOCATORI E GIUDIZI DI IMPUGNAZIONE. ATTIVITÀ CONSENTITE E INCIDENZA DELLA SOSPENSIONE DEI TERMINI – Secondo la formulazione letterale del più volte citato art. 103 D. L. n. 18/2020, i termini sospesi sono quelli dei “procedimenti disciplinari” *pendenti* al 23 febbraio 2020 o *iniziati* successivamente.

In ogni caso, dunque, il riferimento (testuale) è a procedimenti “disciplinari” *iniziati* (anche prima del 23 febbraio 2020) e non definiti: questa delimitazione normativa del campo di applicazione della regola potrebbe porre il problema della sua applicabilità ai procedimenti cautelari (comunque giurisdizionali) disciplinati nel D. Lgs. n. 109/2006 ⁽⁴⁸⁾, in quanto attivabili «*nelle more dell'inizio* o della definizione del procedimento disciplinare» ⁽⁴⁹⁾.

Invero, (almeno) con specifico riguardo al procedimento cautelare indotto dalla richiesta di sospensione facoltativa, è la stessa disciplina positiva (art. 22 D. Lgs. n. 109/06) a precisare che i titolari dell'azione disciplinare possono avanzarne richiesta, nei casi previsti, «*anche prima dell'inizio* del procedimento disciplinare». Altrettanto è a dirsi, pur in mancanza di analoga esplicitazione normativa ⁽⁵⁰⁾, per la richiesta di sospensione

⁽⁴⁵⁾ Ampiamente, in proposito, M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., 383 ss. e 414 ss. rispettivamente per i magistrati amministrativi e per quelli contabili.

⁽⁴⁶⁾ La formulazione letterale della disposizione, risalendo essa al 1988 (e, dunque, risultando anteriore alla riforma organica della disciplina relativa alla responsabilità disciplinare dei magistrati, intervenuta nel 2006), potrebbe indurre il dubbio che l'apparato normativo di riferimento, richiamato *per relationem*, possa essere quello (ormai superato dal D. Lgs. n. 109/06) di cui al r.d. 31 maggio 1946, n. 511. Deve ritenersi, tuttavia, che il rinvio operato sia da intendere in senso *dinamico* (così M. FRESA-V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., 450), con conseguente applicazione della disciplina oggi vigente per i magistrati ordinari (come implicitamente confermato dal mancato richiamo ai magistrati militari nella delimitazione (per esclusione) del campo di applicazione del D. Lgs. n. 109/06 dal suo art. 30; nonché da altre assimilazioni normative, nei limiti della compatibilità, della magistratura militare a quella ordinaria: in proposito v. ancora M. FRESA-V. TENORE, *op. ult. cit.*, 450 s. e 453 s.).

⁽⁴⁷⁾ In proposito v. D. CAVALLINI-B. GIANGIACOMO, *Magistrati onorari e responsabilità disciplinare. Giudici di pace, giudici onorari di tribunale, viceprocureur onorari*, Milano, 2009.

⁽⁴⁸⁾ A differenza di quanto previsto – pur sempre in ambito giurisdizionale – con riguardo al processo civile (cfr. art. 83, comma 3, lett. a) D. L. n. 18/2020), penale (art. 83, comma 3, lett. b) e c)), amministrativo (art. 84, comma 1, quarto inciso) e contabile (art. 85), nel caso della giurisdizione disciplinare del C.S.M. (Sezione disciplinare) il legislatore dell'emergenza non ha preso in considerazione il profilo dell'eventuale indifferibilità e urgenza del tipo di procedimento, essendo stata disposta sempre e comunque la medesima regola (sospensione dei termini): v., tuttavia, *infra* nel testo.

⁽⁴⁹⁾ Virgolettato di S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 499 (corsivo aggiunto).

⁽⁵⁰⁾ Peraltro, la possibilità di uno svolgimento del procedimento cautelare di sospensione obbligatoria anche in assenza dell'attivazione del corrispondente giudizio disciplinare può essere indirettamente desunta dal comma 5 dell'art. 21 D. Lgs. n. 109/06, ove è stabilito che il diritto al riconoscimento dello stipendio e alle altre competenze non percepite (dedotte le indennità alimentari corrisposte) si applica anche se è pronunciata, nei confronti

obbligatoria ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. n. 109/06⁽⁵¹⁾, laddove – invece – è certamente infraprocedimentale la misura cautelare contemplata nell'art. 13, comma 2, del cit. D. Lgs. n. 109/06.

Trattandosi, dunque, di procedimenti (separati e comunque) diversi da quello “disciplinare” in senso proprio⁽⁵²⁾ ad essi non sembrerebbe (testualmente) riferibile, a rigore, e a prima lettura, la disposizione dell'art. 103, comma 5, D. L. n. 18/2020; nondimeno, deve anche considerarsi che la *ratio* del provvedimento emergenziale sospensivo va ricercata nella preoccupazione legislativa di evitare che, al fine di impedire l'inutile consumazione di termini (soprattutto) perentori, vengano poste in essere attività (udienza pubblica; ma anche, in questa logica, camerale partecipata) tali da determinare un potenziale rischio di diffusione del contagio⁽⁵³⁾. Per questa ragione, sembra che una

dell'incolpato, «sentenza di proscioglimento per ragioni diverse o sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione, qualora, essendo stato il magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, lo stesso si sia concluso con la pronuncia indicata nell'articolo 22, comma 5».

⁽⁵¹⁾ V., per tutti, S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 499 s.

⁽⁵²⁾ Non avendo, evidentemente, una funzione disciplinare (secondo una soluzione assolutamente pacifica, per la quale v., da ult., Cass., S.U., 27 gennaio 2020, n. 1719, in *Giust. civ. Mass.*, 2020; e v. pure Cass. S.U., 22 settembre 2016, n. 18572, in *Guida al dir.* 2017, 1, 40).

⁽⁵³⁾ La sospensione dei termini procedurali non impedisce, peraltro, lo svolgimento dell'attività istituzionale del Consiglio Superiore, né della Sezione disciplinare, almeno nei limiti in cui essa non richieda la partecipazione di soggetti “terzi”. Conseguentemente, attività (pur se giurisdizionale) meramente interna della Sezione (come, ad es., quella svolta in camera di consiglio non partecipata per la decisione sulle istanze di non luogo a provvedere, ex art. 25, comma 8, D. Lgs. n. 109/06) è certamente possibile: è chiaro, infatti, che l'eventuale decisione assunta dai componenti della Sezione – i quali possono fisicamente recarsi in Ufficio e, nel rispetto delle misure precauzionali di distanziamento sociale e accorgimenti protettivi, anche riunirsi collegialmente – non è invalidata dalla generale sospensione dei termini, fermo restando, tuttavia, che ciò non potrà riflettersi sull'attività giurisdizionale ulteriore ad essa eventualmente conseguente.

Da questo punto di vista, deve anche ritenersi possibile la decisione sull'istanza di sospensione obbligatoria ex art. 21 D. Lgs. n. 109/06, atteso che essa – a differenza di quanto deve dirsi con

interpretazione estensiva⁽⁵⁴⁾ della disposizione (che “*minus dixit quam voluit*”) sia ragionevolmente praticabile, intendendo per “procedimento disciplinare” in confronto dei (dipendenti pubblici di cui all'art. 3 D. Lgs. n. 165/01, tra questi compresi i) magistrati ordinari *quello che si svolge davanti alla Sezione disciplinare* del Consiglio Superiore della Magistratura, ancorché avente funzione soltanto cautelare (piuttosto che disciplinare in senso stretto).

Nessun problema di estensione della norma emergenziale, invece, si pone con riguardo ad eventuali procedimenti di revisione⁽⁵⁵⁾, dal momento che ad essi, per espressa previsione normativa, si applicano⁽⁵⁶⁾ le norme stabilite per il

riguardo alla sospensione facoltativa (che presuppone la convocazione del magistrato con preavviso di almeno tre giorni, ai fini della sua eventuale comparizione e conseguente audizione: v. art. 22, cpv., D. Lgs. n. 109/06, che prescrive, in tal caso, un modello camerale partecipato) – non richiede (cfr. art. 21 D. Lgs. n. 109/06). la partecipazione dell'interessato (in proposito v., per tutti, S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 108). Per quanto appena detto più sopra, peraltro, la sospensione dei termini dovrà invece considerarsi operante rispetto all'eventuale seguito impugnatorio.

⁽⁵⁴⁾ Non, si badi, una sua applicazione analogica, la quale dovrebbe fare i conti con la natura potenzialmente eccezionale della previsione e, dunque, con il limite di cui all'art. 14 *prel.* Sulla differenza tra interpretazione estensiva (consentita anche per le norme eccezionali) e applicazione analogica (vietata) v., per tutti, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Tratt. dir. civ. e comm. Cicu-Messineo-Mengoni-Schlesinger*, Milano, 2004, 157 ss e (soprattutto) 195 ss.

⁽⁵⁵⁾ Si tratta dell'unico strumento straordinario di impugnazione delle sentenze della Sezione disciplinare del C.S.M., non potendosi prospettare, invece, il ricorso alla revocazione (cfr. Cass., S.U. 24 gennaio 2020, n. 1610, in *Giust. civ. Mass.*, 2020: «avverso i provvedimenti della Sezione disciplinare del C.S.M. non è ammissibile l'impugnazione per revocazione ai sensi dell'art. 395 c.p.c., atteso che gli artt. 24 e 25 del D. Lgs. n. 109 del 2006 delineano un sistema completo ed autosufficiente di impugnazione delle sentenze disciplinari, che mutua le forme del processo penale, il quale non prevede lo strumento della revocazione, ma quello che si attiva con l'istanza di revisione»).

⁽⁵⁶⁾ Per vero, la disposizione richiamata nel testo dispone l'applicazione delle norme relative al procedimento disciplinare per il caso in cui la Sezione abbia disposto *procedersi al giudizio* di revisione, mentre la stessa estensione non è dettata per il caso in cui la Sez. disciplinare abbia dichiarato inammissibile l'istanza di revisione. In questa ipotesi, il provvedimento negativo è impugnabile davanti alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione (art. 25, comma 8, D.

procedimento disciplinare (art. 25, comma 7, ult. inciso, D. Lgs. n. 109/06).

Analogamente deve ritenersi, poi, con riguardo ai procedimenti di impugnazione (di cui all'art. 24 D. Lgs. n. 109/06) delle decisioni disciplinari e cautelari: invero, pur trattandosi di attività che si svolge davanti ad altro organo giurisdizionale (le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione), essa costituisce la prosecuzione impugnatoria del procedimento disciplinare e, dunque, rimane assoggettata alle regole che riguardano il procedimento disciplinare ⁽⁵⁷⁾.

A tal proposito va anche evidenziato, infine, che tra i termini oggetto di sospensione sono compresi anche quelli ⁽⁵⁸⁾ per il deposito delle motivazioni ⁽⁵⁹⁾: il che, tuttavia, non impedisce (né invalida) l'eventuale deposito effettuato durante la situazione emergenziale, fermo restando, tuttavia, che il termine per l'impugnazione ⁽⁶⁰⁾ – quale termine del procedimento disciplinare – dovrà egualmente intendersi sospeso nel periodo di efficacia (come successivamente prorogata) della sospensione

disposta dal cit. art. 103, comma 5, D.L. n. 18/2020.

Lgs. n. 109/06). Nondimeno, per le stesse ragioni sopra indicate nel testo, appare ragionevole estendere anche a tale situazione la previsione normativa emergenziale.

⁽⁵⁷⁾ In ogni caso, peraltro, l'attività giurisdizionale presso la Suprema Corte ha formato oggetto di specifici provvedimenti organizzativi del Primo Presidente, con rinvio a nuovo ruolo, a dopo il 30 giugno 2020, di tutti i giudizi civili con trattazione in udienza pubblica fissata fino al 30 giugno 2020 (cfr. decreti nn. 36, 47 e 55 del Primo Presidente, consultabili *on line* nel sito istituzionale della Corte). Si consideri, poi, che rispetto a tale fase procedimentale non si pone neppure il problema della eventuale estinzione del procedimento per mancato rispetto dei termini (di conclusione della procedura); infatti, benché anche in tal caso sia previsto un termine («la Corte di cassazione decide a Sezioni Unite civili, entro sei mesi dalla data di proposizione del ricorso»: art. 24, cpv., D. Lgs. n. 109/06), esso è pacificamente considerato ordinatorio (per tutti v. S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare*, cit., 559).

⁽⁵⁸⁾ Secondo l'art. 19, cpv. ult. inciso, D. Lgs. n. 109/06, «i motivi della sentenza sono depositati nella segreteria della Sezione disciplinare entro trenta giorni dalla deliberazione».

⁽⁵⁹⁾ Fa espresso riferimento alla sospensione dei termini per il deposito delle motivazioni, con riferimento ai processi civili e penali, l'art. 83, comma 2, D. L. n. 18/2020.

⁽⁶⁰⁾ Anche a tali termini fa esplicitamente riferimento, in tema di processo civile e penale, l'art. 83, cpv., D.L. n. 18/2020.