

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. I
N. 20

**MESSAGGIO ALLE CAMERE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 1992

PAGINA BIANCA

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Signori del Parlamento,

nel messaggio che ho avuto l'onore di inviare al Parlamento il 26 luglio 1990 su alcuni problemi della giustizia, ho ricordato come resti essenziale per il funzionamento del sistema giudiziario assicurare l'indipendenza di ogni giudice e la sua esclusiva soggezione alla legge, che costituiscono principi fondamentali del nostro sistema costituzionale. Poiché un aspetto della disciplina legislativa, nel quale è fortemente coinvolto il valore dell'indipendenza dei magistrati, è certamente quello della loro responsabilità disciplinare, nelle sue dimensioni sostanziali e procedimentali, sottoponevo allora all'attenzione del Parlamento, tra le altre, proprio alcune riflessioni sul tema della responsabilità disciplinare, ricordando come fosse all'esame della Camera il disegno di legge governativo, che è ora passato all'esame del Senato, che ha accolto l'impostazione, ormai ampiamente prevalente in dottrina, della tipizzazione degli illeciti disciplinari, scelta aderente e forse l'unica davvero coerente con il principio di legalità.

Anche nel messaggio inviato alle Camere il 6 febbraio 1991 per trasmettere la relazione della Commissione presidenziale di studio presieduta dal professor Livio Paladin e composta da altri eminenti giuristi, veniva toccato il tema della responsabilità disciplinare dei magistrati. Era questo, infatti, uno degli argomenti che la Commissione, esaminando la legislazione e le competenze del Consiglio superiore della Magistratura, aveva ritenuto di dover approfondire.

Alcuni recenti casi di responsabilità disciplinare, accertati dalla competente Sezione del Consiglio Superiore della Magistratura, ritengo che ripropongano l'urgenza di portare a compimento il lavoro di revisione delle norme sulla disciplina dei magistrati.

Si tratta di fatti che rischiano di compromettere gravemente il prestigio dell'ordine giudiziario, l'autorità degli organi giurisdizionali dello Stato — ivi compresa quella della Corte Suprema di Cassazione —, il decoro della magistratura, la credibilità e la stessa serietà dell'amministrazione della giustizia. Questi fatti richiedono a mio avviso l'intervento sollecito e fermo degli organi costituzionali dello Stato e massimamente del Parlamento nazionale, sede privilegiata dell'esercizio della sovranità popolare e fonte suprema del diritto sotto la Costituzione.

Uno di questi casi riguarda un magistrato condannato con sentenza irrevocabile per il delitto di calunnia ad un anno e quattro mesi di reclusione, al quale in sede disciplinare è stata inflitta la sanzione della censura e ne è stato disposto il trasferimento di ufficio ad altra sede.

Poiché le funzioni della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura sono da considerarsi, come da sentenze della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, funzioni giurisdizionali, non può il Presidente della Repubblica pronunziarsi sulle decisioni in se stesse — qualunque sia il suo personale giudizio —, né deferirle alla valutazione ed al giudizio del Parlamento. Sono anzi tenuto a presumere in modo tassativo che esse siano state adottate sotto il profilo procedurale e nel merito secondo la legge, secondo l'interpretazione che di essa dia la stessa Sezione; e che cioè la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura goda di *plenitudo jurisdictionis* e nel merito abbia giudicato secondo giustizia, in presunta rigorosa applicazione della legge.

Ma appunto questa constatazione, che la Sezione disciplinare si deve presumere abbia applicato in modo indipendente, corretto e rigoroso le norme di legge sulla disciplina, obbliga a valutare come incompleta o errata la normativa.

È per questo che ritengo mio dovere inviare il presente messaggio, sottoponendo all'attenzione del Parlamento le considerazioni che seguono.

Non può infatti essere seriamente contestato come sia estremamente pregiudizievole per il prestigio della magistratura e per l'autorità stessa, che deve sempre accompagnare l'esercizio della sua delicatissima funzione, il fatto che un magistrato, condannato con sentenza irrevocabile, emessa da giudici della Repubblica nell'esercizio della giurisdizione penale, per un grave delitto doloso, continui a far parte della magistratura e venga anzi riammesso ad esercitare funzioni giudiziarie, sia negli uffici del pubblico ministero, sia negli uffici di giudice, e perfino egli, colpevole di grave delitto doloso, venga abilitato ad inquisire e giudicare altri cittadini, dando luogo ad una singolare figura di pubblico ministero o di giudice condannato!

La necessità di una profonda revisione delle norme in materia di responsabilità dei magistrati è stata, specialmente nell'ultimo decennio, ripetutamente segnalata da più parti sia per quanto concerne la precisa individuazione delle fattispecie costituenti illeciti disciplinari, sia relativamente alla commisurazione delle sanzioni disciplinari alla gravità dei comportamenti censurati, sia per quanto riguarda le norme processuali da applicare. E ciò anche perché il nucleo centrale della disciplina dei magistrati è anteriore alla Costituzione, essendo tuttora costituito, come è noto, dalle norme del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (legge sulle guarentigie della Magistratura).

Questa necessità di revisione fu avvertita dal Governo della Repubblica che presentò, nelle legislature VIII e IX, due disegni di legge (n. 3386/S e 251/S).

La stessa materia della responsabilità disciplinare e dell'incompatibilità del magistrato fu oggetto della relazione del Consiglio Superiore della Magistratura al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 1985: tale relazione era costituita dal parere del Consiglio sul disegno di legge governativo n. 251/S del 20 ottobre 1983, che fu approvato nella seduta 18 settembre 1984 sotto la presidenza dell'onorevole Sandro Pertini.

Come ho già sopra ricordato, nell'attuale legislatura il Governo ha presentato il più completo disegno di legge concernente « responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato », che è stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati ed è attualmente all'esame del Senato.

Per realizzare nella maniera più completa il principio di legalità, il disegno di legge governativo non solo identifica le singole fattispecie di infrazioni disciplinari, ma collega anche la misura delle sanzioni alla gravità degli illeciti.

In particolare il disegno di legge, nel testo ora all'esame del Senato, prescrive, nell'articolo 6, comma 5, la rimozione di diritto del magistrato che incorre nella interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici in seguito a condanna penale o che incorre in una qualsiasi condanna a pena detentiva non inferiore ad un anno, la cui esecuzione non sia stata sospesa ai sensi degli articoli 163 e 164 del codice penale o per la quale non sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 del codice penale.

Esprimo l'avviso che questa norma debba essere, innanzitutto, resa aderente alla sentenza 12 ottobre 1988, n. 971, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 85 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato nella parte in cui non prevede, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Per dare attuazione alla suddetta sentenza è stata emanata la legge 7 febbraio 1990, n. 19, la quale, con l'articolo 9 prescrive che il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale e che la destituzione può essere sempre inflitta all'esito del procedimento disciplinare. E tale legge è stata ritenuta applicabile ai procedimenti nei confronti di magistrati, con una interpretazione non univoca, atteso che la Sezione a volte ritiene applicabile la generale legislazione per dipendenti civili dello Stato, a volte invoca la tassatività della disciplina speciale che concerne i magistrati.

L'adeguamento della normativa ai principi costituzionali e l'abolizione della destituzione di diritto non può peraltro, ovviamente, significare che si possa abbandonare il criterio generale che il rispetto delle norme penali costituisce pur sempre il principale dovere del magistrato. Deve, pertanto, ritenersi che, sempre per realizzare l'osservanza più scrupolosa del principio di legalità, sia altamente opportuna l'introduzione, nella normativa, di precise disposizioni che prescrivano sanzioni commisurate e proporzionate alla gravità dell'il-

lecito penale commesso, specie qualora si tratti di delitti contro la Pubblica Amministrazione e l'Amministrazione della Giustizia. In tali ipotesi, che sono di particolare gravità, è altresì da ritenersi che non costituisca ostacolo alla applicazione della massima sanzione della rimozione la concessione, da parte del giudice penale, della sospensione condizionale non solo della pena principale, ma anche della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici. Invero, l'autonomia tra procedimento penale e procedimento disciplinare consente di prevedere la sanzione della rimozione anche qualora sia stata concessa la sospensione condizionale della pena perché quello che deve assumere rilievo nel giudizio disciplinare è solo l'accertamento dei fatti risultante dalla sentenza penale passata in giudicato. La sospensione condizionale non diminuisce la gravità del reato commesso dato che ha la duplice funzione di sottrarre alla detenzione in carcere chi probabilmente si ravvederà e di costituire una remora alle ulteriori violazioni della legge penale.

L'urgenza di dare una nuova organica disciplina alla materia è resa evidente dalle conseguenze paradossali alle quali si può giungere con l'applicazione della normativa vigente. Caduta, infatti, perché incostituzionale, la norma sulla rimozione di diritto per le più gravi infrazioni, attualmente, in spregio ai fondamentali principi di certezza e alle indispensabili esigenze di serietà, può accadere che per una infrazione gravissima, quale può essere quella penalmente assai rilevante, può essere inflitta una modesta sanzione e per una infrazione modesta può essere inflitta, invece, anche la sanzione più grave.

Un ordinamento che intenda preservare l'autorevolezza e la credibilità della magistratura e allo stesso tempo voglia realizzare la primaria esigenza di assicurare ai cittadini giudici non solo indipendenti e imparziali, ma anche di superiore onestà e moralità, non può restare indifferente dinanzi alla assurda situazione normativa che si è venuta a determinare e in forza della quale possono legittimamente essere mantenuti nelle funzioni magistrati colpiti da dure sanzioni penali per reati gravi per qualunque cittadino, e giuridicamente e soprattutto moralmente e deontologicamente gravissimi per un magistrato, sol che si pensi allo sbigottimento dei cittadini che debbano essere giudicati per reati minori da magistrati condannati per reati più gravi! Si pensi al grave, permanente e continuato *vulnus* al prestigio dell'ordine giudiziario derivante dal poter essere questi magistrati sempre indicati da chiunque come pregiudicati!

È forse addirittura venuto il momento di considerare se non sia meglio prevedere una sola sanzione disciplinare, la rimozione, almeno per i casi gravi di condanna penale; e, con norma di revisione costituzionale, attribuire i giudizi disciplinari alla cognizione di un organo già facente parte dell'ordine giudiziario.

Signori del Parlamento,

nell'inviare questo messaggio, quale Capo dello Stato, esprimo l'auspicio che il procedimento di revisione delle norme in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati sia portato a compimento.

con la particolare urgenza — posta in rilievo dai casi che ho segnalato — di rafforzare, nel rispetto dei principi della Costituzione, l'indipendenza, l'autorevolezza e la credibilità dell'ordine giudiziario nel suo complesso e nei singoli suoi componenti.

Roma, 27 gennaio 1992

COSSIGA

MARTELLI, *Ministro di grazia e giustizia*