CAMERA DEI DEPUTATI N. 2540

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BROGLIA, ACIERNO, BASSI LAGOSTENA, BIONDI, CACCAVALE, CASCIO, CHIESA, CONTE, CRIMI, FLEGO, FRAGALÀ, GODINO, HÜLLWECK, LATRONICO, LAZZARINI, LEONARDELLI, LUCCHESE, MAIOLO, MAMMOLA, MARIANO, MARTINO, MASTRANGELO, MATACENA, NICCOLINI, PALUMBO, PEZZELLA, PIACENTINO, SALINO, SAVARESE, SPARACINO

—

Ripristino dell'esclusiva titolarità del Ministro di grazia e giustizia in materia di iniziativa disciplinare nei confronti dei magistrati

Presentata il 16 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La difficile fase di transizione politico-istituzionale che il nostro Paese sta vivendo è caratterizzata da frequenti conflitti tra i poteri e gli ordini dello Stato.

La nostra Costituzione, pur superata, conserva, quanto ai princìpi fondamentali della separazione tra i poteri, un'indubbia attualità.

Ma è proprio nell'attuazione di quei princìpi che l'attività legislativa ha, talora, posto le premesse per il verificarsi di gravi equivoci e sovrapposizioni tra i poteri e gli organi dello Stato. È il caso, questo, della « doppia titolarità » dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

La titolarità dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati è attualmente conferita, sia al Ministro di grazia e giustizia che al procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Ma si tratta di una « coabitazione » disordinata, fondata su basi giuridicamente precarie e sbilanciate.

La titolarità del Ministro di grazia e giustizia poggia sulla stessa Costituzione (articolo 107, secondo comma: « Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare ») mentre la titolarità del procuratore generale è stata introdotta con legge ordinaria nel 1958.

I costituenti vollero sottolineare il carattere « politico » dell'azione disciplinare poiché il Guardasigilli risponde al Paese del proprio operato. Si voleva evitare che il Consiglio superiore della magistratura, organo di autogoverno della magistratura, fosse o apparisse come un organo « chiuso », vincolato a logiche corporative. Nel contempo, si voleva rendere pienamente « visibile » la responsabilità, propria dell'Esecutivo, della politica della giustizia e del buon funzionamento della macchina giudiziaria. Insomma, affidare la titolarità dell'azione disciplinare a un membro dell'Esecutivo, e dunque a un soggetto « estraneo » all'Ordine giudiziario, significava tutelare lo stesso ruolo del Consiglio superiore della magistratura all'interno di un sistema di *checks and balances*, di separazione e reciproco controllo tra i poteri.

Per dieci anni, la titolarità dell'azione disciplinare è stata esclusiva del Ministro, senza che ciò, a parere unanime, abbia arrecato il minimo danno al buon andamento della giustizia.

La titolarità dell'azione disciplinare fu estesa al procuratore generale presso la Corte di cassazione solo nel 1958, con la legge 24 marzo 1958, n. 195 (« Norme sulla costituzione e sul fuzionamento del Consiglio superiore della magistratura »). All'articolo 4, comma settimo, (« Composizione della sezione disciplinare ») si stabilisce che le funzioni di pubblico ministero presso la sezione disciplinare vengano esercitate anche dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, già membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura (articolo 104 della Costituzione). All'articolo 14 (« Attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia »), comma primo, si legge dunque: « (il Ministro) ha facoltà di promuovere mediante richiesta l'azione disciplinare. L'azione disciplinare può peraltro essere promossa anche dal procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione *nella sua qualità* (corsivo nostro) di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio superiore ».

Insomma, al procuratore generale, già membro di diritto del Consiglio, viene riconosciuto il ruolo di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio stesso. In ragione di ciò gli viene riconosciuta la titolarità dell'azione disciplinare.

Una situazione, come si vede, di grande equivocità.

Gli esempi, purtroppo, non mancano. In più d'una occasione il procuratore generale presso la Cassazione ha evidenziato come sia difficile, per il secondo titolare dell'azione disciplinare, esercitare le proprie prerogative.

In una solenne seduta del Consiglio superiore della magistratura alla presenza del Guardasigilli, il procuratore generale presso la Cassazione dichiarò: « Ogni giorno si assiste a una serie di condotte che, se non provenissero da magistrati che, vanno spesso sui giornali, potrebbero interessare titolari dell'azione disciplinare ». Nella stessa occasione il procuratore generale presso la Cassazione espresse il timore « che qualche magistrato possa aver acquisito un'immunità disciplinare ».

Un'ammissione di « impotenza » secondo alcuni commentatori.

Di certo, il riconoscimento del carattere profondamente equivoco dell'attuale istituto dell'azione disciplinare.

Con la «doppia titolarità », infatti, nessuno, né il Ministro né il procuratore generale, è tenuto a rispondere delle proprie scelte.

Un Ministro, tenuto a rispondere in Parlamento, una volta che sia stata ripristinata l'esclusiva titolarità nell'azione disciplinare, non potrebbe mai fare affermazioni di « impotenza » come quelle sopra riportate.

È significativo che i Costituenti intendessero riservare detta titolarità al Ministro, come emerge dagli atti dell'Assemblea costituente. Le ragioni di questo orientamento dei Costituenti e delle successive polemiche che accompagnarono il varo della legge n. 195 del 1958 erano molteplici.

Le più importanti possono essere così sintetizzate:

- il procuratore generale presso la Cassazione è egli stesso membro del Consiglio superiore della magistratura, si ha,

dunque, una sorta di sovrapposizione tra la parte requirente e la parte giudicante;

- lo stesso procuratore generale contribuisce all'elezione dei membri della sezione disciplinare e dunque di coloro i quali devono giudicare le (e sulle) sue proposte accusatorie;

- il procuratore generale, in quanto magistrato, non può rivendicare margini di discrezionalità o di facoltatività nell'avvio dell'azione disciplinare, per cui viene meno il significato « politico » dell'azione disciplinare.

Appare lecito dubitare della costituzionalità dell'estensione della titolarità dell'azione disciplinare al procuratore generale presso la Cassazione.

La titolarità del Ministro è centrale nel nostro sistema costituzionale.

L'estensione di detta titolarità al procuratore generale presso la Cassazione scaturisce da una visione corporativa della funzione disciplinare.

Per l'equilibrio tra i poteri, per il buon funzionamento della macchina giudiziaria, per l'imparzialità e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia è necessario che la titolarità dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati sia del solo Ministro.

Con la presente proposta di legge si vuole, innanzitutto, ristabilire l'esclusiva titolarità del Ministro di grazia e giustizia nell'azione disciplinare (articolo 1, comma 1), abrogando le norme che esplicitamente estendono tale titolarità al procuratore generale presso la Cassazione (articoli 2 e 3).

Conseguentemente si stabilisce, dunque, che le funzioni di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura vengano esercitate dal Ministro Guardasigilli (articolo 1, comma 2).

Per l'esercizio dell'azione disciplinare il Ministro potrà disporre di un ufficio, alle sue dirette dipendenze, appositamente costituito presso il Ministero di grazia e giustizia (articolo 1, comma 3). Tale ufficio può essere composto da un minimo di sei a un massimo di dodici membri, tutti scelti dal Ministro (articolo 1, comma 4) tra funzionari del Ministero con grado non inferiore a dirigente generale o professori universitari ordinari in materie giuridiche o tra avvocati con non meno di quindici anni di esercizio della professione (articolo 1, commi 5 e 6).

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'azione disciplinare nei confronti dei magistrati è promossa dal Ministro di grazia e giustizia.

2. Le funzioni di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura sono esercitate dal Ministro di grazia e giustizia.

3. Al fine di coadiuvare il Ministro nell'esercizio dell'azione disciplinare è costituito presso il Ministero di grazia e giustizia un ufficio alle dirette dipendenze del Ministro.

4. Il numero dei membri dell'ufficio di cui al comma 3 non può essere inferiore a sei né superiore a dodici.

5. I membri dell'ufficio di cui al comma 3 sono scelti dal Ministro di grazia e giustizia tra i funzionari del Ministero con grado non inferiore a quello di dirigente generale o tra professori universitari in materie giuridiche o avvocati con non meno di quindici anni di esercizio della professione.

6. Nelle sedute della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura il Ministro può delegare a rappresentarlo uno dei membri dell'ufficio di cui al comma 3.

ART. 2.

1. Il settimo comma dell'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è abrogato.

ART. 3.

1. Al numero 1) del primo comma dell'articolo 14 della legge 24 marzo 1958, n. 195, le parole: « L'azione disciplinare può essere peraltro promossa anche dal procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione nella sua qualità di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio superiore », sono soppresse.

Stampato su carta riciclata ecologica