

Giustizia disciplinare

La Corte Costituzionale in tema di sanzioni disciplinari

di [Maria Cristina Amoroso](#)

9 gennaio 2019

La Corte Costituzionale in tema di sanzioni disciplinari

di Maria Cristina Amoroso

Con la decisione del 197 del 4/07/2018 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale, sollevate dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura con le ordinanze del 12 luglio 2017, dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante la “disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150”, nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, lett. e).

Per comprendere meglio la questione appare utile rammentare che l'art. 3 comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006, prevede che costituisce illecito disciplinare, al di fuori dell'esercizio delle funzioni, l'ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di Corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da

parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti.

La sanzione disciplinare applicabile per tale ipotesi di illecito è, in via obbligatoria, quella della rimozione, a norma dell'art. 12, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 109 del 2006.

Ad avviso dei giudici remittenti la disposizione censurata contrasta con l'art. 3 della Costituzione poiché difetta di ragionevolezza "intrinseca", ed è foriera di una disparità di trattamento "interna", ed "esterna".

Sotto il primo dei profili elencati, i giudici remittenti lamentano che l'automatismo della sanzione impedisce di procedere alla valutazione in concreto della gravità, oggettiva e soggettiva, dei fatti addebitati agli incolpati.

Per un verso, infatti, detto automatismo non consente mai di applicare la previsione di cui all'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006, che esclude la configurabilità dell'illecito disciplinare quando il fatto è di scarsa rilevanza; per altro verso, l'impossibilità di modulare la sanzione impedisce anche di apprezzare se la condotta dello stesso incolpato abbia in concreto attinto la soglia massima di offensività.

La disposizione, quindi, non consente di tradurre in fatto "il principio di necessaria gradualità sanzionatoria" affermato dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite nelle pronunce n. 23778 del 24 novembre 2010 e n. 15399 del 15 ottobre 2003 e dalla stessa Corte Costituzionale nella decisione n. 170 del 2015, con la quale si censurò l'automatismo della sanzione accessoria del trasferimento d'ufficio del magistrato nell'ipotesi di sua condanna per l'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006, ritenendo che tale meccanismo privasse irragionevolmente il giudice disciplinare di ogni potere discrezionale in relazione all'adeguatezza della sanzione accessoria alla consistenza e gravità delle svariate condotte riconducibili alla previsione normativa allora all'esame.

Con riferimento all'aspetto della disparità, per così dire "interna", la Sezione disciplinare evidenzia che la disposizione censurata determina l'automatica applicazione della sanzione della rimozione in tutte e tre le distinte ipotesi in essa previste, nonostante la loro oggettiva diversità di disvalore; la sanzione della rimozione, infatti, si applica sia al magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera e), sia a colui che incorre nella interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici in seguito a condanna penale ed a colui che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi

dell'articolo 168 dello stesso Codice.

In relazione alla dedotta disparità di trattamento “esterna”, la sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura deduce l'irragionevolezza della disposizione censurata in quanto assoggetterebbe a trattamento deteriore l'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo citato rispetto ad altre ipotesi caratterizzate da maggior disvalore dal punto di vista deontologico.

Si richiama in particolare quella prevista dall'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo medesimo, riguardante l'uso della qualità di magistrato per ottenere vantaggi ingiusti per sé o per altri, punita con la sanzione non inferiore alla censura, o alla perdita di anzianità se abituale e grave, ove viene in risalto uno sviamento della funzione di magistrato; nonché quella di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), per la quale è comminata la sanzione minima della perdita di anzianità, e che consiste nel frequentare persona sottoposta a procedimento penale o di prevenzione comunque trattato dal magistrato, o persona che a questi consti essere stata dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza o aver subito condanna per delitti non colposi alla pena della reclusione superiore a tre anni o essere sottoposto ad una misura di prevenzione, ovvero nell'intrattenere rapporti consapevoli di affari con una di tali persone.

Tali disposizioni assurgono, secondo la Sezione rimettente, ad altrettanti *tertia comparationis* cui sarebbe ragionevole uniformare la sanzione dell'illecito disciplinare in discussione, fornendo “il dato, rinvenibile nel sistema legislativo, al quale fare riferimento [...] per eliminare la manifesta irragionevolezza denunciata senza che il giudice delle leggi sovrapponga la propria discrezionalità a quella del legislatore”

La Corte Costituzionale ha ritenuto infondate tutte le questioni prospettate.

In relazione alla dedotta irragionevolezza “interna” tra le diverse ipotesi contemplate dalla medesima disposizione censurata, per le quali si prevede in modo indifferenziato l'obbligatoria applicazione della sanzione della rimozione, i giudici delle leggi rilevano che sarebbe irragionevole pretendere – sulla base del principio di eguaglianza – che, ogniquale volta la legge preveda la sanzione massima applicabile in un dato settore di disciplina per una pluralità di fattispecie astratte, tutte quelle fattispecie siano connotate da un disvalore tra loro esattamente comparabile.

Precisano che, in tali ipotesi, affinché vi sia il rispetto del principio di eguaglianza è essenziale e sufficiente garantire che anche la fattispecie di illecito meno grave, tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione massima prevista dai diversi rami dell'ordinamento, isolatamente

considerata, sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere (sotto il profilo “intrinseco”) non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione massima; a prescindere, dunque, dalla sua eventuale minore gravità rispetto alle altre fattispecie accomunate dalla medesima sanzione massima.

Con riferimento al profilo di irragionevolezza esterna la Corte esclude l'idoneità dei *tertia comparationis* evocati dalla Sezione rimettente a porre in dubbio la legittimità della scelta sanzionatoria compiuta dal legislatore posto che essi partecipano di una *ratio* differente rispetto a quella dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006.

In relazione alla irragionevolezza “intrinseca della norma” la Corte specifica che, in materia di sanzioni disciplinari, sebbene in numerose decisioni abbia effettivamente dichiarato l'illegittimità costituzionale sul presupposto che il principio di eguaglianza-ragionevolezza esige, in via generale, che sia conservata all'organo disciplinare una valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione disciplinare nel caso concreto (così, in particolare, la citata sentenza n. 268 del 2016) è pur vero che in altre decisioni si è implicitamente affermato che tale principio è passibile di eccezioni (Cfr. Corte Costituzionale n. 112 del 2014).

La Corte però evidenzia che le decisioni citate dalla Sezione disciplinare remittente sono riferite ad automatismi legati al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati, e non nella previsione di un automatismo insito nella previsione di un'unica sanzione fissa per chi sia ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare.

Aggiunge che proprio in tali casi nelle decisioni rese si è precisato che talvolta le sanzioni, pur drastiche, sono da ritenersi necessarie per preservare l'integrità della funzione che sarebbe compromessa ove i consociati potessero anche solo dubitare dell'affidabilità di chi è preposto a certificarne gli atti con valore di pubblica fede (il riferimento della Corte è alla sentenza n. 234 del 2015, in tema di esercizio della funzione notarile).

In relazione, quindi al caso specifico sottoposto alla sua attenzione la Corte Costituzionale afferma che l'automatismo della sanzione risponde all'obiettivo legittimo di restaurare la fiducia dei consociati nell'indipendenza, correttezza e imparzialità del sistema giudiziario, compromessa o anche solo messa in pericolo dalla condotta del magistrato.

Ai magistrati, infatti è affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato, ed essi, per tale ragione, sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità,

correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, secondo quanto prescritto dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto.

L'ottenimento di "prestiti" o di "agevolazioni", che per qualità e quantità non possano definirsi di scarsa rilevanza, da parte di persona che il magistrato sa essere parte, indagata, parte offesa, testimone o comunque coinvolta in un procedimento pendente presso il proprio ufficio o presso altro ufficio del distretto, è senza dubbio una condotta che crea, sul piano oggettivo, il pericolo di distorsione dell'attività giurisdizionale in favore del soggetto che tali prestiti o agevolazioni ha corrisposto; ed è condotta che determina, ove la notizia relativa venga a conoscenza del pubblico, "un significativo e pernicioso indebolimento della fiducia dei consociati nell'indipendenza e imparzialità dello stesso ordine giudiziario".

Alla luce di queste osservazioni la Corte afferma che la scelta del legislatore di colpire indefettibilmente con la sanzione della rimozione la totalità delle condotte rientranti nell'alveo applicativo dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006, non è "manifestamente irragionevole".

Tale opzione non è censurabile né sotto il profilo della sua idoneità a conseguire un tale obiettivo, apparendo plausibile che una reazione ferma contro l'illecito disciplinare possa effettivamente contribuire all'obiettivo delineato; né sotto il profilo della sua necessità rispetto all'obiettivo medesimo, non essendo affatto scontato che esso possa essere conseguito mediante una sanzione più mite, e che comunque non determini la definitiva cessazione dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali; né, sotto l'ulteriore profilo della proporzionalità in senso stretto della sanzione: posto che tale sanzione, sebbene lascia a quest'ultimo la possibilità di intraprendere altra professione, con il solo limite del divieto di continuare a esercitare la funzione giurisdizionale.

Laddove quindi nell'ambito del procedimento disciplinare si sia raggiunta la prova della condotta e della consapevolezza da parte del magistrato delle qualità soggettive dei propri "benefattori", è legittima l'applicazione dell'automatica sanzione della rimozione, salvo che, aggiunge la Corte, la vicenda non sia di scarsa rilevanza, poiché in tali ipotesi "risulta applicabile la causa esimente prevista dall'art. 3-bis del medesimo decreto legislativo".

La Corte chiarisce, inoltre, che il caso di specie si differenzia fortemente da quello oggetto della decisione n. 170 del 2015, invocato dalla Sezione remittente in cui si era censurata l'obbligatorietà della sanzione disciplinare accessoria del trasferimento presso altra sede o altro ufficio quando ricorre una delle violazioni stabilite dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006, che sanziona il magistrato il quale, violando i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona, abbia arrecato ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti.

In quel caso, precisano i giudici delle leggi, l'illecito disciplinare abbracciava condotte di natura eterogenea, e "connotate *ictu oculi* da gradi di disvalore fortemente differenziati, anche soltanto dal punto di vista dell'elemento soggettivo (risultando sanzionabili a quel titolo anche condotte caratterizzate da mera imperizia o trascuratezza, che sono invece a priori escluse dall'ambito applicativo dell'illecito disciplinare di cui in questa sede è discorso, il quale richiede invece la prova della positiva consapevolezza da parte del magistrato delle qualità soggettive della persona da cui egli riceva prestiti o agevolazioni".

Infine la Corte, nel ribadire quanto affermato nelle decisioni n. 50 del 1980, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012, ovvero che, in linea di principio, sono incompatibili con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. gli automatismi sanzionatori nell'ambito del diritto penale, traccia una netta differenza tra le sanzioni disciplinari e penali al fine di sottolineare che alcune garanzie che circondano la pena in senso stretto non si applicano alle sanzioni disciplinari.

Queste ultime, infatti, sebbene rispondano spesso a logiche punitive e deterrenti comuni alle pene, non mirano alla rieducazione del condannato, e, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, hanno anche la finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri. E ciò anche sulla base di automatismi sanzionatori, come quello incorporato nella disposizione scrutinata, che potranno eccezionalmente superare il vaglio di non manifesta irragionevolezza proprio e soltanto in quanto funzionali all'applicazione di una mera sanzione disciplinare.