

Modifica della normativa relativa al sistema sanzionatorio in materia disciplinare ed introduzione dell'istituto della riabilitazione del magistrato dopo un congruo periodo di ineccepibile esercizio delle funzioni e buona condotta.

(Delibera consiliare del 31 maggio 2017)

«Il Consiglio,

- letta la nota con la quale il Comitato di Presidenza ha autorizzato l'apertura di una pratica presso la Sesta Commissione, avente ad oggetto "Modifica della normativa relativa al sistema sanzionatorio in materia disciplinare ed introduzione dell'istituto della riabilitazione del magistrato dopo un congruo periodo di ineccepibile esercizio delle funzioni e buona condotta";

- visto il parere espresso dall'Ufficio studi, in data 26 gennaio 2017, avente ad oggetto "una ricognizione sul quadro normativo di riferimento e sugli eventuali precedenti deliberati consiliari" in ordine all'istituto della riabilitazione.

Osserva

La fondamentale norma regolante la disciplina dell'istituto della riabilitazione nei procedimenti disciplinari riguardanti i dipendenti pubblici è quella prevista dall'art. 87 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 ("Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato"), in ragione del quale "*Trascorsi due anni dalla data dell'atto con cui fu inflitta la sanzione disciplinare e sempre che l'impiegato abbia riportato nei due anni la qualifica di <<ottimo>>; possono essere resi nulli gli effetti di essa, esclusa ogni efficacia retroattiva; possono altresì essere modificati i giudizi complessivi riportati dall'impiegato dopo la sanzione ed in conseguenza di questa.*

Il provvedimento è adottato con decreto ministeriale, sentiti il Consiglio di amministrazione e la Commissione di disciplina".

La superiore norma trova alcune dirette applicazioni in comparti diversificati dell'Amministrazione Pubblica, costituendo il fondamentale riferimento normativo di alcune specifiche applicazioni settoriali.

Così, quale precipitato della superiore norma, è, in primo luogo, previsto l'istituto della riabilitazione per i dipendenti pubblici impiegati nel settore scolastico e dell'istruzione.

Ed infatti, l'art. 501 D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 ("*Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*"), espressamente dedicato alla "riabilitazione", dispone nel suo dettato – con inequivoco

riferimento al contenuto dell'art. 87 D.P.R. n. 3/1957 – che *“Trascorsi due anni dalla data dell'atto con cui fu inflitta la sanzione disciplinare, il dipendente che, a giudizio del Comitato per la valutazione del servizio, abbia mantenuto condotta meritevole, può chiedere che siano resi nulli gli effetti della sanzione, esclusa ogni efficacia retroattiva.*

Il termine di cui al comma 1 è fissato in cinque anni per il personale che ha riportato la sanzione di cui all'articolo 492, comma 2, lettera d)” ⁽¹⁾.

Si ritiene che la superiore norma continui a trovare applicazione in quanto l'art. 68, comma 1, D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, ha eliminato ogni riferimento all'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori nella riformulazione dell'art. 55 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, senza che, però, si sia accompagnata a ciò una nuova regolamentazione legislativa ⁽²⁾ Da ciò può farsi discendere il perdurare dell'applicabilità delle disposizioni contrattuali, ove esistenti, nonché delle pregresse previsioni normative, tra cui, per l'appunto, le disposizioni del D.Lgs. n. 297/1994.

L'applicazione della disciplina indicata non comporta l'automatica cessazione degli effetti della sanzione allo scadere di un biennio, essendo previsto un adeguato margine di discrezionalità da parte dell'Amministrazione scolastica. Il giudizio di riabilitazione continua, infatti, a fondarsi sul presupposto della *“condotta meritevole da appurarsi attraverso il giudizio del Comitato di Valutazione”*, cui pertiene il compito di formulare un giudizio sulla condotta lavorativa del docente dopo l'irrogazione della sanzione.

Con riferimento al personale dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza, poi, assume in primo luogo rilievo il rinvio operato dall'art. 10 del D.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (*“Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti”*), per il quale, con riguardo alla regolamentazione di taluni specifici istituti ivi elencati – tra cui, naturalmente, quello della riabilitazione – viene chiaramente disposta la diretta applicazione delle *“norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3”*.

In termini ancor più generali, poi, l'art. 31 dello stesso D.P.R. n. 737/1981 recepisce in fatto la disposizione di cui all'art. 87 D.P.R. n. 3/1957, prevedendo testualmente che *“Per*

¹ Tale sanzione è quella della sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio per un periodo di sei mesi e l'utilizzazione, trascorso il tempo di sospensione, per lo svolgimento di compiti diversi da quelli inerenti alla funzione docente o direttiva.

² Il D.Lgs n. 150/2009 ha abrogato, infatti, gli artt. da 502 a 507 del D.Lgs 297/1994 - riguardanti le *“competenze e le procedure”* in merito alle sanzioni del personale docente con contratto a tempo indeterminato - mentre ha lasciato in vita gli artt. da 492 a 501 - riguardanti le varie tipologie di sanzioni già esistenti (che il decreto mantiene) e, per l'appunto, la riabilitazione -.

quanto non previsto dal presente decreto in materia di disciplina e di procedura, si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti norme contenute nel Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3” .

Conseguentemente, in ragione del combinato disposto degli artt. 10, 31 del D.P.R. 737/1981 e 87 del D.P.R. 3/1957, trascorsi due anni dalla data dell'atto di inflizione della sanzione disciplinare, e sempre che il dipendente abbia riportato nei due anni la qualifica di “ottimo” nei rapporti informativi formulati dall'Amministrazione, possono essere resi nulli gli effetti della decisione applicativa della sanzione, senza, tuttavia, che ricorra alcuna efficacia retroattiva. Possono, altresì, essere modificati i giudizi complessivi riportati dall'impiegato dopo la sanzione ed in conseguenza di questa, con possibilità di chiedere la non menzione sul foglio matricolare – il che assume particolare importanza ai fini della possibile partecipazione del dipendente ai concorsi di accesso alle qualifiche superiori .

Il provvedimento è adottato con decreto ministeriale, per analogia con le procedure del riesame e della riapertura del procedimento in esame. E' competente il Capo della Polizia che, ascoltato il Consiglio Centrale di disciplina e la Direzione del Personale, può decretare la riabilitazione.

Pur non trattandosi di dipendenti della Pubblica Amministrazione, è per completezza opportuno segnalare che l'istituto della riabilitazione è pure normativamente previsto con riguardo alla professione notarile.

L'art. 47 del D.Lgs. 1 agosto 2006, n. 249 ha riformulato l'art. 159 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (*“Ordinamento del notariato e degli archivi notarili”*), che disciplina la riabilitazione del notaio all'esercizio della professione dopo la destituzione. Nell'attuale formulazione, il superiore articolo prevede che *“Il notaio che sia stato destituito può domandare di essere riabilitato all'esercizio della professione con deliberazione del Consiglio notarile del distretto al cui ruolo era iscritto quando fu destituito nei seguenti casi: a) se ha ottenuto la riabilitazione ai sensi della legge penale, quando è stato condannato per uno dei reati indicati nell'articolo 5, primo comma, numero 3; b) se, negli altri casi, sono decorsi almeno tre anni dalla destituzione o dalla espiazione della pena.*

La deliberazione del Consiglio è soggetta ad omologazione da parte della Corte d'Appello del distretto nel quale ha sede il consiglio notarile. La Corte provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero ed il notaio interessato.

Non può in ogni caso essere riabilitato all'esercizio professionale il notaio che sia stato condannato per falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato truffa e calunnia”.

Nella fattispecie, quindi, la riabilitazione costituisce un provvedimento dell'Organo di categoria inteso ad accertare se siano venute meno le ragioni che, attraverso la destituzione, avevano determinato una sorta di inconciliabilità tra il prestigio e il decoro dell'attività notarile e chi si è reso colpevole dei fatti che ne hanno determinato la destituzione.

La riabilitazione non fa venire meno l'infrazione disciplinare, estintasi con l'espiazione della pena, ma ha l'esclusivo scopo di valutare se il grado di ravvedimento del notaio sia tale, anche in relazione all'infrazione compiuta, da consentire una valutazione positiva sulla possibilità di riammissione in servizio.

Il Consiglio notarile decide con la più ampia discrezionalità se ricorrono, o meno, i presupposti per concedere la richiesta riabilitazione.

L'istituto della riabilitazione, invece, non è previsto per gli avvocati dall'Ordinamento disciplinare forense. Infatti, solo nell'ipotesi di radiazione dall'albo ai fini di una nuova reinscrizione del professionista è richiesta, tra i requisiti necessari, l'intervenuta riabilitazione a carattere penale, ma non già disciplinare, che non è consentita per nessuna delle sanzioni disciplinari inflitte.

Stesso dicasi per i magistrati amministrativi e contabili, rispetto ai quali il procedimento disciplinare, connotato da natura amministrativa e non giurisdizionale, non prevede *in toto* la figura della riabilitazione, né di istituti ad essa assimilabili.

Maggiori aiuti, invero, neanche si colgono dagli interventi effettuati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, essendo, invero, davvero poche le pronunce espresse riguardanti l'istituto della riabilitazione in sede disciplinare.

Per come statuito dal T.A.R. Lazio, Sez. I ter, nella sentenza n. 7614 del 29 luglio 2008, l'istituto della riabilitazione accordata ad un pubblico dipendente si riflette sulla sanzione disciplinare irrogata non comportando la caducazione di essa (che continua ad esistere), ma solo dei suoi effetti (con esclusione di quelli retroattivamente già maturati).

Il procedimento di riabilitazione, poi, non si connota per esprimere una natura rigidamente vincolata, atteso che la contestuale ricorrenza del requisito temporale (due anni) e di quello sostanziale (qualifica di “*ottimo*”) – che sola giustifica l'applicazione dell'istituto della riabilitazione – è rimessa ad una valutazione della Pubblica Amministrazione ampiamente discrezionale, che lascia ovvio e conseguente spazio al vaglio del giudice

amministrativo, ove si ponga *“illogica, irrazionale o viziata da evidente travisamento dei fatti”*.

Su specifica richiesta del Ministero dell’Interno, poi, il Consiglio di Stato, Sez. consultive, ha espresso il parere n. 338 del 10 novembre 1994, finalizzato a chiarire se la riabilitazione possa rendere nulli gli effetti di una sola sanzione disciplinare, ovvero anche di una pluralità di esse. A tale domanda il Supremo giudice amministrativo ha risposto in termini affermativi, ritenendo che la disposizione di cui all’art. 87 D.P.R. n. 3/1957 vincola l’Amministrazione all’esame della domanda con riguardo a tutte le sanzioni. Ciò costituisce una diretta applicazione del principio di stretta legalità, cui si informa il procedimento disciplinare dei dipendenti civili dello Stato, per cui il provvedimento di riabilitazione non può che essere riferito a ciascuna sanzione disciplinare, isolatamente considerata.

Il Consiglio di Stato, Sez. consultive, con il parere n. 380 del 23 giugno 1997, ha anche interpretato la previsione dell’art. 24, comma 8, C.c.n.l. del comparto Ministeri 15 maggio 1995 in materia disciplinare - nella parte in cui dispone che *“non può tenersi conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari decorsi due anni dalla loro applicazione”* – come principio da considerarsi non solo nella sua immediata accezione letterale negativa, bensì anche in termini positivi, quale criterio generale per la determinazione della gradualità o della proporzionalità delle sanzioni.

Rappresentata, nell’osservata maniera, la modalità con cui opera l’istituto della riabilitazione nel sistema amministrativo sanzionatorio dei pubblici dipendenti, ritiene questo Ufficio doveroso procedere all’analisi di come la fattispecie sia considerata con riguardo alla specifica categoria dei magistrati ordinari.

Una prima accezione interpretativa riteneva applicabile anche ai magistrati la previsione dell’art. 87 del D.P.R. n. 3/1957, e dunque dell’istituto della riabilitazione nei procedimenti disciplinari riguardanti i dipendenti pubblici.

Tale opzione esegetica, fondamentalmente espressa dalla Cass. Civ. Sez. Un. nella sentenza interpretativa del 6 aprile 1991, n. 3612, trovava fondamento, in carenza di un’espressa previsione di legge riguardante i magistrati, nel richiamo alle disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato contenuto nell’art. 276, comma 3, O.G. – per il quale *“Ai magistrati dell’ordine giudiziario sono applicabili le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato, solo in quanto non sono contrarie al presente Ordinamento e ai relativi regolamenti”* –. La riabilitazione, infatti, non appariva in contrasto con le norme dell’Ordinamento Giudiziario, né con lo *status* riconosciuto ai magistrati, altresì precisandosi, nell’indicata sentenza, come la mancanza per i magistrati delle c.d. “note

caratteristiche”, con qualifiche di merito, implicasse, ai fini della riabilitazione, la necessità di acquisire il parere dal competente Consiglio Giudiziario (su domanda dell’interessato, ovvero su richiesta della Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura).

Tale orientamento, tuttavia, è stato ben presto sconfessato, in maniera autorevole, dalla sentenza della Corte Costituzionale 22 giugno 1992, n. 289, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto formato dall’art. 87 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (*“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”*), e dall’art. 276 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (*“Ordinamento giudiziario”*), nella parte in cui consente l’applicazione ai magistrati della riabilitazione prevista per gli impiegati civili dello Stato colpiti da sanzione disciplinare (³).

Nella decisione la Corte Costituzionale ha osservato come la specificità costituzionale dello *status* del magistrato, che si riverbera sulla configurazione legislativa del procedimento disciplinare e, quindi, sul regime normativo degli atti incidenti sulle sanzioni irrogate con quel procedimento, impedisce di considerare le situazioni poste a confronto come omogenee e preclude, pertanto, la possibilità di un’automatica estensione ai giudici dell’istituto della riabilitazione previsto per gli impiegati civili dello Stato.

In tema di responsabilità dei pubblici funzionari, l’art. 28 Cost. pone principi applicabili a tutti coloro che svolgono attività statali, compresi i magistrati (sent. n. 2 del 1968). Con riferimento specifico al procedimento disciplinare, il comune aspetto di fondo, dipendente dal fatto che, tanto i funzionari che i magistrati sono legati da un rapporto di servizio pubblico

³ Nella specie la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura — investita di un procedimento disciplinare a seguito dell’annullamento con rinvio della sua pronuncia di inammissibilità di un’istanza del magistrato Giuseppe Renato Croce diretta ad ottenere la riabilitazione, a norma dell’art. 178 c.p. o dell’art. 8 del D.P.R. n. 3 del 1957 rispetto ad una decisione di condanna inflittiva della sanzione della censura — ha sollevato questione di legittimità costituzionale del detto combinato disposto dal quale, secondo la Corte di Cassazione, si desume il principio di diritto relativo all’estensione ai giudici dell’istituto della riabilitazione come previsto in caso di condanna nei procedimenti disciplinari promossi a carico degli impiegati civili dello Stato. Ad avviso del giudice a quo, l’applicabilità ai magistrati della riabilitazione — applicabilità basata sul carattere generale dell’istituto, non contrastante con le norme dell’Ordinamento Giudiziario e con lo status riconosciuto ai giudici, e come tale rientrante fra «le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato», estensibili ai giudici ex art. 276 comma 3 del R.D. n. 12 del 1941 — contrasterebbe: con l’art. 101, comma 2, Cost., che preclude ai giudici, nell’applicazione e interpretazione delle leggi, di porre in essere attività sostanzialmente normative, come nel caso avrebbe invece compiuto la Corte di Cassazione, attribuendo ai Consigli Giudiziari poteri nuovi (il parere equiparato alla qualifica annuale di «ottimo» prevista per l’applicazione della riabilitazione agli impiegati dello Stato, da rendere su richiesta della Sezione Disciplinare) e istituendo sub-procedimenti non previsti dalle leggi; con gli artt. 101 e 104 Cost., che vietano di applicare ai magistrati un istituto, la riabilitazione, con uno spiccato carattere discrezionale, implicante che un Organo giurisdizionale, la Sezione Disciplinare, sia sottoposto al parere praticamente vincolante del Consiglio Giudiziario, organo amministrativo; con l’art. 105 Cost., che attribuendo al C.S.M. il potere disciplinare nei riguardi dei giudici, precluderebbe di riconoscere ai Consigli Giudiziari un parere vincolante in relazione alle decisioni della Sezione Disciplinare senza violare la competenza di questa in materia disciplinare; con l’art. 3 Cost., che impedirebbe di equiparare la posizione degli impiegati civili dello Stato e lo status dei magistrati, status che giustificerebbe la mancata previsione per questi di un istituto quale la riabilitazione prevista dall’art. 87 del D.P.R. n. 3 del 1957.

con lo Stato e svolgono attività in nome e per conto dello Stato, non impedisce, ed anzi impone, al legislatore di considerare le differenze e le peculiarità che debbono indurre a disciplinare diversamente lo *status* e i compiti dei magistrati rispetto a quelli degli altri dipendenti pubblici, essendo imposto il trattamento differenziato dalla Costituzione che, agli artt. da 101 a 113, prevede apposite disposizioni dirette ad assicurare, a garanzia dell'autonomia e dell'imparzialità di una funzione di vitale importanza per l'esistenza e l'attuazione di uno Stato di diritto, la più ampia tutela dell'indipendenza dei giudici.

Il fondamento costituzionale dei procedimenti disciplinari per i dipendenti civili dello Stato e per i magistrati è il medesimo: assicurare l'interesse pubblico al buon andamento ed all'imparzialità delle funzioni statali (art. 97 Cost.; sent. nn. 86 del 1982 e 18 del 1989) in bilanciamento con i diritti, costituzionalmente rilevanti, dei singoli dipendenti.

In relazione ai magistrati, l'uno e l'altro termine del bilanciamento assumono una qualificazione ulteriore: per un verso l'interesse pubblico consiste nell'assicurare il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, che gode di una speciale garanzia costituzionale di indipendenza e di autonomia rispetto ad ogni altra funzione pubblica (art. 101 comma 2); per altro verso, l'interesse costituzionale alla tutela dei diritti dei singoli dipendenti pubblici deve essere commisurato, nel caso dei giudici, alla salvaguardia più rigorosa del dovere di imparzialità e della connessa esigenza di credibilità collegate all'esercizio della funzione giurisdizionale (sentt. nn. 145 del 1978 e 100 del 1981).

Le suddette peculiarità costituzionali hanno avuto un'attuazione legislativa attraverso le norme che regolano il procedimento disciplinare per i magistrati, norme difformi da quelle che regolano il procedimento disciplinare per gli impiegati civili dello Stato: questo è procedimento amministrativo sfociante in un provvedimento di carattere non giurisdizionale adottato da un'Autorità amministrativa superiore e soggetto al regime delle impugnazioni proprio degli atti amministrativi; quello è "un giudizio", che si svolge secondo moduli giurisdizionali, al quale sono applicabili le disposizioni sul processo penale e la cui decisione è demandata ad un Collegio composto prevalentemente da "pari" ed espressione del C.S.M., Organo istituito dalla Costituzione a tutela dell'indipendenza dei giudici e dell'autonomia dell'Ordine giudiziario: la relativa pronuncia è impugnabile davanti alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed è soggetta a revisione, in analogia con l'istituto processuale penale.

Nel procedimento disciplinare per i magistrati, strutturalmente e funzionalmente diverso dal primo, la scelta di moduli giurisdizionali risponde ad una più rigorosa tutela del prestigio dell'Ordine giudiziario, che rientra fra i più rilevanti beni costituzionalmente protetti.

Le dette differenze si riflettono nella disciplina legislativa degli istituti incidenti sulle sanzioni disciplinari, al fine di farne cessare gli effetti: alla riabilitazione in favore degli impiegati civili dello Stato l'art. 87 del D.P.R. n. 3 del 1957 attribuisce la configurazione di atto amministrativo di perdono, non legato ad eventi eccezionali o straordinari, con il quale l'Autorità amministrativa di vertice nel settore, in base ad una valutazione complessiva dell'interesse della P.A., decide di cancellare gli effetti di una sanzione disciplinare a seguito della buona condotta dimostrata successivamente dall'impiegato.

In considerazione dell'eterogeneità della disciplina legislativa dell'uno e dell'altro procedimento disciplinare, il trapianto della riabilitazione, come regolata dall'art. 87 del D.P.R. n. 3 del 1957 per gli impiegati civili dello Stato, nel sistema disciplinare stabilito per i magistrati dà luogo ad un irragionevole innesto e, come tale, si pone in manifesto contrasto con l'art. 3 Cost..

L'ipotesi che la riabilitazione, come istituto in sé considerato, sia espressione di un principio generale, non significa che la raffigurazione di quell'istituto generale sia perfettamente rispecchiata nella particolare fattispecie regolata dall'impugnato art. 87. Le forme di riabilitazione previste nell'Ordinamento vigente (art. 178 c.p.; art. 466 c.c.; art. 87 del D.P.R. n. 3 del 1957; artt. 142-145 R.D. n. 267 del 1942), ove è riscontrabile un nucleo normativo comune, costituiscono ciascuna un modello a sé: la scelta di un modello o di un altro, ovvero di affidare a meccanismi diversi l'eliminazione degli effetti ulteriori della condanna disciplinare, competono al legislatore, cui spetta di valutare la coerenza del modello o dell'istituto con il sistema disciplinare considerato.

L'art. 87 del D.P.R. n. 3 del 1957 non rientra fra *“le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato”* applicabili, ai sensi dell'art. 276 del R.D. n. 12 del 1941, anche ai magistrati dell'Ordine giudiziario.

La nettezza della decisione assunta dalla Consulta, di cui si è inteso rappresentare i passaggi fondanti della sua ponderosa motivazione, inducono ad affermare, in maniera certa, che, allo stato, l'istituto della riabilitazione non è previsto nel sistema disciplinare riguardante i magistrati e che esso non può, comunque, essere applicato estendendo ai magistrati – per combinato disposto con l'art. 276 O.G. – la figura disciplinata dall'art. 87 D.P.R. n. 3/1957.

La circostanza, poi, che tutte le ipotesi di applicazioni dell'istituto della riabilitazione esistenti nel sistema amministrativo sanzionatorio dei pubblici dipendenti siano direttamente mutate, con mere norme ricettizie di settore, dalla figura generale di cui al predetto art. 87 del D.P.R. n. 3/1957, rendono comunque le stesse inestensibili, in via analogica, alla categoria dei magistrati ordinari – anche a voler prescindere dall'originalità del sistema disciplinare

previsto per i magistrati, già più volte sottolineato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 289/1992, da ultimo novellato dal D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 -.

Tale situazione, tuttavia, che allo stato preclude ogni possibilità di applicazione ai magistrati dell'istituto della riabilitazione in ambito disciplinare, può certamente essere cambiata con un intervento normativo.

Con delibera dell' 11 dicembre 2013, relativa ad analogo pratica inerente la Proposta al Ministro della Giustizia di introduzione, nell'ambito del procedimento disciplinare, dell'istituto della riabilitazione o di istituto simile, il Consiglio, sulla base del parere ricognitivo effettuato dall'Ufficio Studi in data 17.7.2013 (analogo alla ricognizione della normativa effettuata con parere del 26.1.2017), aveva deliberato l'archiviazione della pratica, in considerazione del fatto che nel sistema normativo dettato per i magistrati, gli effetti della sanzione disciplinare - esaurendosi nella possibile incidenza della condanna ai fini dell'adozione dei provvedimenti inerenti lo status del soggetto - costituiscono la risultante di una valutazione rimessa, di volta in volta, all'organo di autogoverno, nell'esercizio di un potere articolato e disciplinato dalla normativa di dettaglio nei suoi margini di discrezionalità.

Tutto ciò premesso, tale situazione che, allo stato, preclude, per le ragioni sopra evidenziate, la possibilità di applicazione ai magistrati dell'istituto della riabilitazione in ambito disciplinare, può certamente essere modificata con un intervento normativo.

Invero, la relazione ricognitiva dell'Ufficio Studi, appare qualificarsi come un lavoro preparatorio e propedeutico ad una possibile successiva formulazione, ai sensi dell'art. 10 L. 195 del 1958, di una proposta al Ministro della giustizia volta a favorire l'introduzione della figura della riabilitazione, o di un istituto ad essa similare, nell'ambito del procedimento disciplinare previsto per i magistrati ordinari.

Più nello specifico, il concreto contributo richiesto all' Ufficio studi appare essere, soprattutto, rappresentato dall'effettuazione di una verifica in ordine alla presenza dell'istituto della riabilitazione, o se del caso di altri istituti simili, nel sistema amministrativo sanzionatorio dei pubblici dipendenti.

Come osservato, con la citata sentenza, la Corte Costituzionale ha escluso l'estensibilità ai magistrati dell'istituto della riabilitazione così come previsto per gli impiegati civili dello Stato dall'art. 87 del D.P.R. n. 3/1957, pur tuttavia non escludendo *in toto* ogni possibile applicabilità dell'istituto ai magistrati, previa adeguata modifica normativa del D.Lgs. n. 109/2006.

La Corte Costituzionale ammette, infatti, in maniera chiara, che la riabilitazione è l'espressione di un principio generale e di un'esigenza che, ancorché non rispondente ad

alcuna norma costituzionale, può comunque trovare applicazione anche all'interno di un sistema disciplinare ispirato a paradigmi giurisdizionali, come, per l'appunto, è quello previsto per i magistrati. Viene, pertanto, rimessa alla discrezionalità del legislatore la scelta di uno tra i possibili modelli di riabilitazione, ovvero la scelta di un diverso meccanismo per eliminare gli effetti della condanna disciplinare.

La riabilitazione, pertanto, è al momento al di fuori del sistema disciplinare della magistratura, ma nulla esclude che una modifica normativa possa novellare il D.Lgs. n. 109/2006, introducendo l'istituto della riabilitazione nel sistema disciplinare specifico riguardante la magistratura ordinaria.

Il legislatore potrà valutare dettagliatamente, utilizzando quella medesima tassatività che anima l'intera disciplina del D.Lgs. n. 109/2006, le singole ipotesi in cui poter consentire la riabilitazione ad un magistrato attinto da condanna disciplinare.

Sarà necessario, in primo luogo, stabilire un congruo lasso temporale all'esito del cui decorso consentire la formulazione della richiesta di riabilitazione. In secondo luogo, e soprattutto, seguendo un *iter* adeguatamente procedimentalizzato, sarà necessario stabilire - tra le varie tipologie di illeciti disciplinari fissati dagli artt. 2, 3 e 4 del D.Lgs. 109/2006, ovvero tra i differenti tipi di sanzioni previsti dagli artt. 5 e ss. del D.Lgs. 109/2006 - in costanza di quali specifiche situazioni sia possibile consentire la riabilitazione al magistrato condannato in sede disciplinare. Ovvie ragioni logiche inducono a consigliare di consentire l'accesso a tale istituto nelle sole ipotesi in cui rilevi un tipo di illecito disciplinare dal minimo o moderato disvalore, ovvero in cui sia applicata una tra le sanzioni disciplinari ritenute meno afflittive.

Peraltro, appare utile tener conto che la Commissione Ministeriale per il progetto di riforma dell'Ordinamento giudiziario (cd. Commissione Vietti) ha elaborato un complesso progetto di riforma dell'Ordinamento giudiziario, avendo, come obiettivo primario, e pressoché assoluto, "l'efficienza complessiva del sistema". La Commissione ministeriale ha redatto un documento che contiene numerose e significative proposte di modifica di una pluralità di istituti del diritto ordinamentale e ha trasmesso la relazione conclusiva dei lavori della Commissione al Consiglio Superiore della Magistratura, con invito a fornire "un contributo di valutazioni e proposte", nell'auspicata prospettiva di massima condivisione delle emergenti istanze di rinnovamento.

In tale elaborazione, la Commissione Ministeriale, con riferimento agli illeciti e al procedimento disciplinare, ha proposto l'introduzione dell'istituto della riabilitazione per le sanzioni meno gravi: dopo un certo lasso di tempo in cui il magistrato ha mantenuto un

comportamento ineccepibile l'episodio disciplinare isolato può essere superato. La riabilitazione avviene su istanza dell'interessato ed è disposta dalla Sezione disciplinare.

In particolare, la Relazione (art. 12) prevede quanto segue:

la riabilitazione estingue ogni effetto della condanna.

La riabilitazione può essere chiesta se il magistrato, nel periodo successivo alla sentenza di condanna, non abbia avuto altre condanne e abbia conseguito le previste valutazioni positive di professionalità.

La riabilitazione interviene dopo cinque anni dalla sentenza di condanna all'ammonimento e dopo dieci anni dalla sentenza di condanna alla censura. Sulla riabilitazione si pronuncia la sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura su istanza di parte.

Il Consiglio ha offerto, con Risoluzione del 13 settembre 2016, prime essenziali riflessioni sulla relazione, essenzialmente riportando l'esito di percorsi di analisi già avviati, alla luce di prassi applicative sperimentate.

In questa prospettiva, l'Organo di governo autonomo, si è espresso, con la Risoluzione sopraindicata, manifestando *“pieno apprezzamento alle modifiche relative alla “accorta estensione anche al personale magistratuale dell'istituto della riabilitazione, con la duplice avvertenza, che essa non deve implicare la, qui non condivisa, totale assimilabilità del procedimento disciplinare al processo penale e la sterilizzazione di ogni margine di esercizio della discrezionalità consiliare”*.

Alla luce delle considerazioni svolte, si deve concludere affermando che, nel sistema amministrativo sanzionatorio dei pubblici dipendenti, si ravvisano alcune ipotesi di applicazione dell'istituto della riabilitazione, tuttavia realizzate per il tramite di norme di settore ricettizie della figura generale di cui all'art. 87 D.P.R. n. 3/1957 - come detto inapplicabile ai magistrati -.

La citata sentenza della Corte Costituzionale n. 289/1992 non esclude in toto la possibilità di applicazione dell'istituto della riabilitazione ai magistrati, previa adeguata modifica normativa del D. Lgs. n. 109/2006.

Appare opportuno un intervento normativo del legislatore (auspicato anche dai recenti lavori della Commissione Ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario) che individui gli illeciti disciplinari che non precludano l'accesso all'istituto della riabilitazione da parte di magistrati attinti da sanzioni disciplinari di non particolare gravità, da indicarsi nell'ammonimento e nella censura, permettendo l'applicazione di tale istituto solo dopo il decorso di un congruo lasso temporale e su istanza dell'interessato.

In particolare, l'applicazione al personale magistratuale dell'istituto della riabilitazione dovrebbe essere comunque consentito in presenza di una condanna ad una sanzione non più grave di quella della censura per l'illecito disciplinare di cui all'articolo 2, comma primo, lettera q) (*il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*), in linea con le recenti pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione in materia (v. SU n. 14268 del 2015-SU14907/2015 ud del 6.10.2015), che hanno ridimensionato il disvalore di tale illecito, escludendo che i ritardi nel compimento di atti relativi all'esercizio delle funzioni possano essere addebitati al magistrato a titolo di responsabilità oggettiva. In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che *“non esistono ritardi ingiustificabili, anche se l'ampiezza dei medesimi non può non incidere sulla giustificazione richiesta, sicuramente più complessa e più articolata di quella che si richiede in relazione a ritardi gravi ma non protratti oltre il termine di ragionevolezza -individuato dalla giurisprudenza nel superamento di un anno-, tuttavia di certo non impossibile. Deve pertanto escludersi che la protrazione dei ritardi oltre il limite annuale li renda ingiustificabili eliminando la necessità di valutare compiutamente (ai fini della integrazione dell'illecito) le giustificazioni eventualmente addotte”*.

Appare, inoltre, opportuna, per evitare la sterilizzazione di ogni margine di esercizio della discrezionalità Consiliare, la ulteriore previsione che, nel caso in cui penda, nei confronti del magistrato richiedente, procedimento penale a seguito di iscrizione nominativa nel registro degli indagati, oppure siano in corso procedimenti disciplinari nell'ambito dei quali sia stata avanzata richiesta di fissazione dell'udienza di discussione orale, ovvero sia stato disposto nei suoi confronti, con l'invio della relativa comunicazione, l'inizio della procedura di trasferimento d'ufficio nel caso previsto dalla seconda parte del primo capoverso dell'art. 2 R.D.Lgs. 31 maggio 1946 n. 511, la Sezione disciplinare provveda negativamente sull'istanza di riabilitazione, quando la pendenza di detti procedimenti, per la gravità del fatto o per la relazione tra il fatto e la natura dell'incarico, pregiudica per ciò solo la credibilità del magistrato o il prestigio dell'ordine giudiziario.

Tutto ciò premesso,

dispone la trasmissione di copia della presente proposta al Ministro della giustizia, perché adotti ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni, al fine di introdurre una apposita disciplina legislativa che permetta la estensione anche al personale magistratuale dell'istituto della riabilitazione, nei termini indicati in parte motiva.»