

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2257

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ONORATO, RIVA, CAVAZZUTI e VESENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1990

Norme di attuazione del secondo comma dell'articolo 54  
della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Il 21 marzo scorso il Presidente della Repubblica, con una lettera indirizzata al vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, ha sottolineato con autorevole fermezza i limiti posti dalla Costituzione e dalla legge all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio. Il Presidente della Repubblica ha sottolineato in particolare come sia inammissibile «un atto diverso dalla legge, qualunque sia la sua natura o il titolo, che abbia come effetto la lesione o l'eventualità della lesione della libertà del magistrato come cittadino», in specie se «lesivo del principio fondamentale, e potrebbe dirsi strutturale, della Costituzione circa la libertà di associazione, nonché del principio di

eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione». Muovendo da questa inequivoca premessa, il Capo dello Stato – ricordando come il Parlamento «in considerazione del suo carattere di organo rappresentativo del popolo (sia l')unico "sovrano" legale e reale in un ordinamento democratico» – ha concluso invitando il Consiglio superiore, eventualmente, a «formulare proposte al Parlamento, per il tramite del Ministro di grazia e giustizia».

L'ammonimento del Capo dello Stato, se diretto verso l'organo di autogoverno della magistratura, chiama però direttamente in causa lo stesso Parlamento, nella misura in cui siano effettivamente avvertite le preoccupazioni che avevano mosso i componenti

del Consiglio superiore della magistratura nella ricerca di un «codice deontologico» particolarmente rigoroso per chi è gravato dalla peculiare e delicatissima funzione della giurisdizione.

L'articolo 18 della Costituzione non ammette deroghe alla libertà di associazione, fondamentale presidio di ogni ordinamento democratico, e bene ha fatto il Capo dello Stato a ribadirlo. Le uniche limitazioni ammesse sono dunque quelle che la stessa Costituzione ammette: il limite teleologico («fini vietati ai singoli dalla legge penale»), quello oggettivo («associazioni segrete») e quello misto, simmetrico al disposto dell'articolo 49 della Costituzione («scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare»). Com'è noto la legge 25 gennaio 1982, n. 17, decretando lo scioglimento della loggia massonica «P2», ha dato tardiva attuazione alla norma costituzionale relativamente al divieto di «associazioni segrete». Il legislatore, in quell'occasione, ha però tradotto il secco precetto costituzionale in una disposizione complessa che, accanto all'esplicitazione dei caratteri di segretezza («occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci»), pone un ulteriore requisito teleologico come presupposto dell'illiceità dell'associazione («attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale»).

È dunque lecito dubitare della correttezza costituzionale di questa disposizione, resa evidente dal fatto che solo per le organizzazioni «di carattere militare» l'articolo 18 ha ritenuto indispensabile, ai fini del divieto, un requisito ulteriore, la cui necessità non sussiste per le associazioni segrete. L'articolo 1 della legge n. 17 del 1982 andrebbe riformulato con maggiore rigore e stringatezza; non sfugge però ai proponenti la grande delicatezza della materia, che forse è all'origine della stessa

infelice disposizione legislativa. È evidente infatti che formulazioni generiche (o, al contrario, troppo cogenti) potrebbero tradursi in inammissibili intromissioni nella libertà (anche interna) di ciascuna associazione, e dunque in potenziali lesioni di un diritto fondamentale dei cittadini.

Nè è possibile, come ha ribadito il Capo dello Stato, limitare per talune categorie di cittadini l'esercizio della libertà di associazione. Non a caso il Costituente, per consentire l'eventuale divieto di iscrizione ai partiti politici (in deroga all'articolo 49) per quattro categorie di funzionari pubblici, ha ritenuto indispensabile esplicitarne la possibilità con il terzo comma dell'articolo 98, da cui discende del resto una riserva di legge assoluta.

Ai magistrati, come ad altre categorie di cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni, è però legittimo, ai sensi del secondo comma dell'articolo 54, imporre il giuramento, come solenne e peculiare garanzia di comportamento: un onere del tutto peculiare, in ragione della peculiarità delle funzioni esercitate.

Purtroppo la formula di giuramento dei magistrati è ancora dettata dall'articolo 4 della legge 23 dicembre 1946, n. 478, anche se, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto essere utilizzata «fino a quando non (fosse stato) diversamente stabilito in dipendenza della nuova Costituzione» (articolo 1). Sono passati più di quarant'anni e la formula non è cambiata. Eppure le espressioni allora utilizzate erano a dir poco infelici: da un lato, infatti, non vi era — ovviamente — alcun riferimento alla Costituzione (ancora di là da venire), dall'altro si esplicitava una fedeltà al «Capo della Repubblica» del tutto incongrua con la posizione costituzionale tanto del giudice («soggetto soltanto alla legge») quanto del Presidente della Repubblica (che è Presidente del Consiglio superiore della magistratura, ma non «capo della magistratura», come lo è, ad esempio, delle Forze armate).

Il legislatore del '46 aveva del resto semplicemente aggiornato la formulazione stabilita nell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto n. 12 del 1941,

esplicitando - come si è detto - il carattere transitorio della nuova formula di giuramento.

Quale migliore occasione per porre rimedio, oggi, a questa sconcertante lacuna dell'ordinamento repubblicano? Per suggerire una nuova e più adeguata formulazione i proponenti hanno colto le autorevoli segnalazioni del giudice costituzionale Giuseppe Ferrari (*Il giuramento nella tematica della responsabilità dei magistrati*, in *Diritto e società*, n. 3/1985, p. 403), espungendo ogni improprio riferimento al Capo dello Stato, esplicitando la fedeltà alla Costituzione ed alle altre leggi della Repubblica, e sottolineando la peculiarità dei doveri deontologici del magistrato. A questo scopo si è fatto ricorso, come opportunamente suggerisce il Ferrari, a formulazioni già utilizzate per il giuramento dei giudici popolari, ai sensi dell'articolo 30 della legge 12 luglio 1951, n. 287. Ne consegue,

naturalmente, la differenziazione tra la formula di giuramento dei magistrati e quella per gli avvocati e procuratori dello Stato e per i notai, che la citata legge n. 478 del 1946 considera nel medesimo articolo 4.

Quanto al problema più generale, degli obblighi e dei divieti che possono discendere dal giuramento prestato *ex* articolo 54 della Costituzione, considerata illegittima ogni discriminazione non esplicitamente autorizzata dalla Costituzione in deroga ai principi generali validi per tutti i cittadini, ci è apparso opportuno vietare a tutti quanti siano chiamati dalla legge a prestare giuramento l'appartenenza ad associazioni che comportino altro giuramento, o promessa solenne, incompatibile con il primo. In particolare quando, come ha suggerito lo stesso CSM, il giuramento del socio comporti l'accettazione solenne di vincoli gerarchici o solidaristici particolarmente cogenti.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. La formula di giuramento per i magistrati dell'Ordine giudiziario ed amministrativo è stabilita come segue:

«Giuro di osservare lealmente la Costituzione e le altre leggi della Repubblica; giuro di adempiere ai miei doveri di magistrato, esaminando con serenità e diligenza i fatti e le prove, e giudicando con rettitudine ed imparzialità».

2. La formula di giuramento per gli avvocati e procuratori dello Stato e per i notai è stabilita come segue:

«Giuro di osservare lealmente la Costituzione e le altre leggi della Repubblica; giuro di adempiere ai doveri inerenti al mio ufficio».

3. L'articolo 4 della legge 23 dicembre 1946, n. 478, è abrogato.

## Art. 2.

1. Ai cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni, e che prestano giuramento ai sensi del secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione, è fatto divieto di aderire ad associazioni che comportino giuramenti o promesse solenni da cui conseguano vincoli gerarchici o solidaristici incompatibili con il giuramento prestato.