

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

117.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 MAGGIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		<b>Mastrantuono Raffaele</b> (gruppo PSI) .....	4
Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni (2415);		<b>Vairo Gaetano</b> (gruppo DC), <i>Relatore</i> .....	8
Gargani: Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari (736);		<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Casini Carlo: Nuove norme sui consigli giudiziari (852);		Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato ( <i>Approvato dalla II Commissione permanente del Senato</i> ) (5051);	
Violante ed altri: Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi ed alla reversibilità delle funzioni in magistratura (2242);		Contu e Rojch: Modificazione alle norme sulla composizione del Consiglio nazionale del notariato (504) .....	8
Del Pennino ed altri: Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari (2705)	3	Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	8
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3, 8	Nicotra Benedetto Vincenzo (gruppo DC), <i>Relatore</i> .....	8
Castiglione Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> .....	8	Recchia Vincenzo (gruppo comunista-PDS)	8
		Rizzo Aldo (gruppo sinistra indipendente) ..	8

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 17,30.**

Gaetano VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni (2415); e delle proposte di legge Gargani: Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari (736); Casini Carlo: Nuove norme sui consigli giudiziari (852); Violante ed altri: Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi e alla reversibilità delle funzioni in magistratura (2242); Del Pennino ed altri: Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari (2705).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Gargani: « Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari »; Casini Carlo: « Nuove norme sui consigli giudiziari »; Violante ed altri: « Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi e alla reversibilità delle funzioni in magistratura »; Del Pennino ed altri: « Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari ».

Comunico che la I Commissione, in data 30 ottobre 1990, ha espresso parere favorevole con le seguenti condizioni: « all'articolo 1, comma 2, chiarire quali siano le funzioni esercitate dal consiglio giudiziario nei confronti dei magistrati collocati fuori ruolo; all'articolo 8 sia fissato un *quorum* di partecipanti per la validità delle elezioni ivi previste; all'articolo 10, comma 2, si sopprimano le parole " e che non siano mai stati colpiti da sanzioni disciplinari ", non potendosi prevedere tale limitazione dell'elettorato passivo una volta che siano cessati gli effetti della sanzione, ovvero sia estesa la stessa ai componenti magistrati; all'articolo 14, comma 2, si chiarisca che le decisioni adottate dal Consiglio superiore della magistratura sui reclami ivi previsti sono definitive e, quindi, impugnabili, restando affidato alla Commissione di merito la scelta di affidare le relative controversie al giudice ordinario o al giudice amministrativo; all'articolo 18, commi 1 e 2, si preveda che alle sedute dei consigli giudiziari partecipino tutti i componenti e, conseguentemente, si riformuli l'articolo 19; che all'articolo 20, comma 1, le disposizioni di cui alle lettere *c)* ed *f)* siano armonizzate con quanto previsto dal nuovo ordinamento processuale penale; che all'articolo 24 si preveda che l'assegnazione in sovrannumero avvenga subordinatamente alla copertura dei posti vacanti in organico nelle sedi in cui la lotta alla criminalità organizzata crea situazioni di emergenza »;

e con le seguenti osservazioni: « all'articolo 2, comma 1, lettera *h)*, chiarire se l'espressione "nell'ambito delle sue funzioni istituzionali" riguardi le funzioni del consiglio giudiziario ovvero del Consiglio

superiore della magistratura e, conseguentemente, specificare quali siano le funzioni cui si fa riferimento; all'articolo 6, comma 1, lettera *d*), si sottolinea l'esigenza che i quattro avvocati chiamati a far parte del consiglio giudiziario presso la Corte di cassazione siano eletti non tra gli avvocati ammessi al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori — ciò che potrebbe influire sulla indipendenza di giudizio — ma tra gli avvocati che non esercitano l'attività professionale iscritti negli albi speciali; si sottolinea l'esigenza di non utilizzare la espressione "componenti togati" con riferimento ai magistrati componenti i consigli giudiziari, dovendosi tale espressione ritenersi riferibile anche agli avvocati; si preveda per gli avvocati la incompatibilità tra la qualità di componente del consiglio giudiziario presso la Corte di cassazione e quella di componente del consiglio giudiziario presso la corte di appello ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali, aperta nella seduta di ieri.

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** Signor presidente, onorevoli colleghi, con la discussione sui progetti di legge in esame la nostra Commissione si accinge a completare il programma riformatore avviato nel settore dell'ordinamento giudiziario, rispettando l'impegno, più volte assicurato, di fornire adeguate risposte alle esigenze avvertite dagli operatori e dagli utenti interessati.

L'ampia ed articolata relazione svolta dal collega Vairo mi consente di limitare il mio intervento a brevi considerazioni, giacché condivido sostanzialmente l'orientamento del relatore che ha manifestato perplessità e dubbi su alcuni aspetti che dovranno essere adeguatamente approfonditi nel corso della discussione.

Indubbiamente la materia di cui ci stiamo occupando è molto delicata. La prima questione emersa nel corso dell'esame in sede referente è stata quella di stabilire se il ruolo da attribuire ai consigli giudiziari dovesse essere considerato in conformità all'orientamento tradizio-

nale (cioè in funzione ausiliaria rispetto al CSM, pur in presenza di un rafforzamento dei poteri), o se si trattasse invece di configurare un organismo operativo che svolgesse, sotto certi aspetti, una funzione analoga e parallela a quella del Consiglio superiore della magistratura, rispetto al quale si sarebbe venuta a creare l'esistenza di una sorta di organi periferici.

Il testo approvato in sede referente, in conformità al dettato costituzionale, ha optato per l'orientamento volto ad attribuire ai consigli giudiziari la struttura di organi ausiliari e di supporto rispetto al Consiglio superiore della magistratura. Tale inquadramento si ricava in modo agevole da una serie di norme dettate in materia di attribuzioni. Mi riferisco alle disposizioni concernenti la formulazione di proposte per l'eventuale suddivisione in sezioni degli uffici giudiziari del distretto; i criteri di assegnazione degli affari giudiziari alle sezioni ed ai singoli magistrati; la facoltà di proporre o di revocare la nomina dei vicepretori onorari, dei conciliatori e dei giudici di pace; quella di concedere congedi ed aspettative; l'espressione di pareri obbligatori sulle progressioni di carriera con la previsione di verifiche periodiche della professionalità; la facoltà di segnalare ai titolari degli uffici giudiziari del distretto le deficienze riguardanti il funzionamento degli uffici e dei servizi giudiziari.

In sostanza, dal complesso normativo non deriva alcun potere dei consigli giudiziari che possa consentire ad essi di svolgere una funzione autonoma rispetto al CSM. Sotto questo profilo ritengo debba ritenersi scarsamente armonizzata con il disegno complessivo l'introduzione di alcune disposizioni fondamentali che caratterizzano l'istituto, sulle quali credo debba essere svolta una riflessione approfondita, nonostante la loro riconducibilità alla generale configurazione dei consigli giudiziari come organi ausiliari. Mi riferisco alle norme sulla composizione mista — con la contestuale presenza di membri togati e laici —, all'elezione dei componenti con il sistema proporzionale

ed alla pubblicità delle sedute, che a mio avviso rappresentano i tre aspetti ai quali occorre dedicare un'attenzione particolare.

Per quanto riguarda la composizione dei consigli giudiziari, il provvedimento in esame abbandona l'ipotesi, già accolta nella precedente legislatura, di procedere ad una differenziazione a seconda della densità del distretto, introducendo invece la previsione di un numero fisso di componenti, indipendentemente dal numero di magistrati che operano nel distretto.

La novità più positiva che caratterizza le norme sulla composizione dell'organo è rappresentata dall'apertura ai laici. Anche sotto questo profilo si registra il superamento dell'impostazione originaria, con il recepimento di una serie di richieste provenienti sia dalle sedi dottrinarie e scientifiche sia dalla stessa avvocatura, sia dagli ambiti locali. Superato l'orientamento volto a costituire consigli giudiziari a base regionale, si è pertanto pervenuti all'inserimento nell'ambito di tali organi dei cosiddetti membri laici, cioè dei rappresentanti dell'avvocatura.

Sempre in riferimento alle norme concernenti la composizione, il problema più delicato, che tra l'altro ha determinato l'inserimento di una precisa condizione nel parere della Commissione affari costituzionali, è indubbiamente rappresentato dal temperamento che questa Commissione ha introdotto al fine di evitare le critiche sull'eventuale lesione che potesse essere arrecata all'indipendenza ed all'autonomia della magistratura. Infatti, si è sostenuto — come ha fatto anche la collega Finocchiaro — che la presenza degli avvocati nei consigli giudiziari, considerata l'interferenza delle attività svolte nell'ambito del medesimo distretto, avrebbe potuto sicuramente incidere sull'indipendenza e sull'autonomia della magistratura. Il testo in esame adotta a tale riguardo una soluzione sulla quale non posso nascondere le mie perplessità. Basti considerare, infatti, che vi sono materie sulle quali l'organo decide nella sua complessità ed altre rispetto alle quali la decisione è demandata soltanto ai compo-

nenti togati. Si tratta di una disposizione che indubbiamente investe problemi di legittimità costituzionale.

Credo francamente che proprio in considerazione della natura dell'organo (si tratta di un organo ausiliario, di consulenza e di preparazione, i cui atti non hanno incidenza diretta sullo *status* dei magistrati, poiché l'organo che decide è il Consiglio superiore della magistratura) possa accogliersi il rilievo formulato dalla Commissione affari costituzionali. Per quanto mi riguarda, io sarei propenso ad accettare la partecipazione di tutti i componenti, ritenendo che i rilievi formulati da più parti circa una presunta lesione dell'autonomia e dell'indipendenza potrebbero porsi anche per gli stessi magistrati del distretto: anche in questo caso, tenendo conto del sistema elettorale, si potrebbe innescare un meccanismo di scambio del voto, in grado di incidere sull'indipendenza e di limitare l'autonomia dei magistrati.

Tutto questo non avverrebbe qualora si tenesse conto dell'importante funzione dell'avvocatura, costituzionalmente prevista.

Ritengo che per tali ragioni non possa ipotizzarsi una limitazione: comunque, si tratta di un nodo che dobbiamo certamente sciogliere e credo che ciò vada fatto tenendo conto in positivo dei rilievi che la I Commissione ha formulato.

L'altra questione che vorrei porre, riguarda il sistema elettorale. Quello attualmente in vigore è il sistema uninominale maggioritario, in relazione al quale si lamentano numerosi guasti perché, data la ristrettezza dei collegi, consente di arrivare sostanzialmente ad accordi predeterminati, svuotando di significato il meccanismo elettorale.

Pongo all'attenzione del presidente della Commissione se non sia il caso di valutare seriamente la possibilità di introdurre anche in via sperimentale qualche meccanismo di elezione del consiglio giudiziario in sede locale che superi anche in questo caso il sistema proporzionale, nel caso di distretti molto poco numerosi — mi pare che ve ne siano otto

composti soltanto da 100-120 magistrati — e in presenza di un meccanismo di presentazione delle liste che oltretutto crea la corsa non a ridurre il numero, ma ad aumentarlo per tentare di impegnare il maggior numero dei magistrati che possono aderire a una certa lista.

Mi domando se non possa essere utile studiare qualche meccanismo che sotto certi aspetti esalti la platea del sistema elettorale, senza ricorrere a liste concorrenti; oppure, dovendo necessariamente ricorrere a liste concorrenti, se non si possa studiare, nel caso di platee elettorali ristrette, una sorta di correttivo quale quello previsto nell'ambito del sistema che anche il presidente privilegiava, cioè quello di elezione del Consiglio superiore della magistratura nazionale, vale a dire il *panachage*. È il sistema tipico nei comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, dove vi è quindi un collegio elettorale ristretto e dove dovrebbe instaurarsi un meccanismo di scelta che prescindendo da una posizione preconstituita e dia la possibilità ad ogni candidato di essere eletto.

Sto esaminando le questioni poste in maniera problematica dal relatore, offrendo se possibile un contributo di riflessione. In collegi in cui vi sono otto distretti di 100-120 magistrati, un sistema proporzionale a liste concorrenti sviluppa quel meccanismo di divisione e di preconstituzione delle correnti, che abbiamo voluto evitare (non so fino a quanto siamo riusciti a raggiungere tale risultato) nel sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura. Credo che sia più facile operare in un sistema in cui debba assicurarsi il pluralismo delle idee e delle posizioni, ma principalmente una collaborazione ed una consulenza di carattere tecnico verso gli organi centrali.

Un problema che pure è stato posto è quello della pubblicità. La regola generale della pubblicità, anche in questo caso tenuto conto della materia che stiamo trattando, quindi delle interferenze che potrebbero verificarsi rispetto alla immediatezza degli interessi da esaminare, forse potrebbe indurre la Commissione a stabilire un'inversione delle

regole. Potrebbe apparire più giusto limitare la pubblicità a quegli aspetti che attengano a temi organizzativi di carattere generale, escludendo tutto quanto invece possa riguardare aspettative o persone, rispetto alle quali è forse più giusto a mio avviso non prevedere alcuna forma di pubblicità, che non servirebbe tanto alla trasparenza, quanto alla estremizzazione ed enfattizzazione di determinate posizioni sul piano locale.

L'altro aspetto della legge è quello relativo agli incarichi direttivi e di collaborazione. In questo caso tutti hanno sottolineato giustamente la novità della legge. Vi è un'adesione generalizzata di tutti e della stessa associazione dei magistrati, anche se di fatto tutti dichiarano di non essere favorevoli a tale previsione. In tutti è prevalsa comunque la preoccupazione di assicurare al sistema una certa professionalità e managerialità nella designazione ad incarichi che richiedano una notevole esperienza.

Credo che questo sia un aspetto che in sede di esame dell'articolato dovremmo esaminare con notevole attenzione. Se volessimo effettivamente coniugare i due principi della trasparenza e della incrostante, come è detto esplicitamente, cioè della permanenza in incarichi direttivi, dovremmo preoccuparci anche dell'altro aspetto, vale a dire della professionalità. Occorre considerare che stiamo parlando di rotazione degli incarichi in carenza di principi generali che possono stabilire i criteri in base ai quali sotto il profilo legislativo è affidato l'incarico direttivo, semidirettivo o di collaborazione.

In altri termini, trattiamo un aspetto successivo, un *posterius*, cioè la rotazione degli incarichi direttivi, senza aver trattato prima la questione fondamentale dei criteri, da indicarsi legislativamente, in base ai quali debba essere affidato l'incarico direttivo e semidirettivo.

Tralascio in questo momento le questioni che valuteremo in ordine agli adeguamenti al codice di procedura penale, alla responsabilità disciplinare, al giudice di pace, resi necessari dall'emanazione dei nuovi provvedimenti.

Voglio soltanto formulare alcune osservazioni in relazione al parere della I Commissione affari costituzionali. Credo che vi siano alcune questioni in relazione alle quali dobbiamo pronunciarci, anche perché ritengo che alcune condizioni contenute nel parere di tale Commissione travalichino le sue competenze.

Per quanto riguarda la condizione relativa al comma 2 dell'articolo 1, in relazione alla quale si prescrive di chiarire quali siano le funzioni esercitate dal consiglio giudiziario nei confronti dei magistrati collocati fuori ruolo, mi pare che anche il relatore sia favorevole alla soppressione di tale previsione.

Per quanto riguarda l'articolo 8, credo che vi sia un problema che dovremmo prendere in considerazione. Tale articolo recita: « Il consiglio giudiziario elegge a scrutinio segreto e con la partecipazione di tutti i componenti un presidente ed un vicepresidente ». Effettivamente la formulazione della norma potrebbe esporre, per l'assenza di un solo componente, al rischio di una paralisi nelle nomine, sol che si verificasse l'assenza di un solo componente. Mi pare che il rilievo sia giusto e ci si potrebbe orientare verso un principio generale che presiede alla vita degli organi, vale a dire che debba essere necessaria quanto meno la maggioranza assoluta dei componenti dell'organo stesso.

Per quanto riguarda l'osservazione al comma 2 dell'articolo 10, nel senso di sopprimere le parole « che non siamo mai stati colpiti da sanzioni disciplinari », mi sembra che il rilievo della Commissione affari costituzionali sia giusto, per assicurare una parità di trattamento fra le varie posizioni.

In riferimento all'articolo 14, comma 2, la Commissione affari costituzionali ha posto la seguente condizione: « Si chiarisca che le decisioni adottate dal CSM sui reclami sono definitive e, quindi, impugnabili, restando affidata alla Commissione di merito la scelta di affidare le relative controversie al giudice ordinario o a quello amministrativo ». Anche in questo caso, a mio avviso, la I Commis-

sione ha espresso una condizione che va senz'altro accolta; ritengo, infatti, che non si possa optare per un giudice unico ma che, a seconda della materia, le controversie debbano essere affidate al giudice ordinario o a quello amministrativo. In particolare, la trattazione dei reclami relativi all'eleggibilità, dal momento che attengono allo *status* del soggetto interessato, dovrebbe essere demandata al giudice ordinario, mentre quella relativa alle operazioni elettorali dovrebbe rientrare nella competenza dei TAR e non del Consiglio di Stato.

La Commissione affari costituzionali, inoltre, in riferimento ai commi 1 e 2 dell'articolo 18, ha condizionato il parere favorevole alla seguente condizione: « Si preveda che alle sedute dei consigli giudiziari partecipino tutti i componenti e, conseguentemente, si riformuli l'articolo 19 ». Si tratta di una condizione della quale condivido il contenuto, perché ritengo che alle sedute dei consigli giudiziari debba essere assicurata anche la presenza degli avvocati. Analoga valutazione credo possa essere estesa alla condizione dettata in riferimento al comma 1 dell'articolo 20, volta a richiedere che « le disposizioni di cui alle lettere c) ed f) siano armonizzate con quanto previsto dal nuovo ordinamento processuale penale ».

Al contrario, ritengo che la I Commissione sia incorsa in un eccesso di potere nel momento in cui ha formulato la condizione riferita all'articolo 24 (« si preveda che l'assegnazione in sovrannumero avvenga subordinatamente alla copertura dei posti vacanti in organico nelle sedi in cui la lotta alla criminalità organizzata crea situazioni di emergenza »). Si tratta, infatti, di un problema di merito che non investe questioni di legittimità.

Concludo, dichiarando la posizione favorevole del gruppo socialista sul provvedimento in esame, pur richiamando l'opportunità di un'adeguata riflessione su alcuni aspetti, che appare indispensabile se davvero si intende realizzare un disegno armonico nell'interesse dell'ordinamento giudiziario.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Mastrantuono per il suo intervento coraggioso e, me lo consenta, di stampo illuminista.

Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**FRANCO CASTIGLIONE, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Chiedo di poter svolgere la replica nella seduta di domani.

**GAETANO VAIRO, Relatore.** Anch'io mi riservo di replicare nel corso della prossima seduta, anticipando fin d'ora la mia sostanziale convergenza sulle considerazioni formulate in sede di discussione generale.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato (Approvato dalla II Commissione permanente del Senato) (5051); e della proposta di legge Contu e Rojch: Modificazione alle norme sulla composizione del Consiglio nazionale del notariato (504).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato », già approvato dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 26 luglio 1990; e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Contu e Rojch: « Modificazioni alle norme sulla composizione del Consiglio nazionale del notariato ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali.

**BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore.** Dal momento che finora non sono

stati presentati emendamenti, propongo alla Commissione di approvare il disegno di legge nel testo trasmessoci dal Senato.

Ricordo che il provvedimento in esame conferisce una sostanziale autonomia alla Cassa per il notariato, affrancandola da vincoli e subordinazioni rispetto al ministero e costituendo, di fatto, un fondo autonomo. Particolare importanza rivestono le norme che prevedono il riordino del consiglio di amministrazione e della struttura dell'organo.

Ritengo pertanto che il testo in esame appaghi tutte le esigenze manifestate dagli operatori del settore. Mi permetto di insistere per l'approvazione affinché venga fornito un segno tangibile della nostra sensibilità al problema. La Corte dei conti, tra l'altro, ha sottolineato più volte la necessità di una disciplina armonica, suggerendo di sganciare la Cassa del notariato dal ministero.

**VINCENZO RECCHIA.** Poiché ritengo necessaria una fase di approfondimento, a nome del mio gruppo, propongo di rinviare il seguito della discussione.

**ALDO RIZZO.** Mi associo alla richiesta del collega Recchia.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 18.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI*

**DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

**DOTT. PAOLO DE STEFANO**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali il 5 giugno 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO