COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

34.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 SETTEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE GARGANI**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Nicotra ed altri: Norme in materia di responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (1748);

Scalia ed altri: Incompatibilità di funzioni e disciplina degli incarichi extraistituzionali dei magistrati (1808);

Mastrantuono: Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (1848);

Trantino ed altri: Norme concernenti la responsabilità disciplinare, le incompatibilità e la difesa della funzione e dell'immagine del magistrato (2002);

Imposimato e Pecoraro Scanio: Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (2267) 317

Gargani Giuseppe, *Presidente* 317, 318, 320, 321, 323, 326, 328, 330, 334, 335

Anedda Gianfranco (gruppo MSI-destra nazionale) 318, 320, 324

Binetti Vincenzo, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 320, 321, 323, 325, 329, 331, 332

Casini Carlo (gruppo DC) 325, 327, 328, 333

Colaianni Nicola (gruppo PDS) 324, 325, 328, 329, 330, 331, 334

Diana Lino (gruppo DC), *Relatore* 318, 320, 321, 323, 327

Lazzati Marcello (gruppo lega nord) 331, 332, 333

Polizio Francesco (gruppo DC) 328, 329

Senese Salvatore (gruppo PDS) 332, 334, 335

Sull'ordine dei lavori:

Gargani Giuseppe, *Presidente* 317

La seduta comincia alle 10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo di invertire l'ordine del giorno dei lavori odierni nel senso di passare subito alla sede legislativa per la discussione del provvedimento in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione delle proposte di legge Nicotra ed altri: Norme in materia di responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (1748); Scalia ed altri: Incompatibilità di funzioni e disciplina degli incarichi extraistituzionali dei magistrati (1808); Mastrantuono: Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (1848); Trantino ed altri: Norme concernenti la responsabilità disciplinare, le incompatibilità e la difesa della funzione e dell'immagine del magistrato (2002); Imposimato e Pecoraro Scanio: Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (2267).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Nicotra ed altri: « Norme in materia di responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato »; Scalia ed altri: « Incompatibilità di funzioni e disciplina degli incarichi extraistituzionali dei magistrati »; Mastrantuono: « Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato »; Trantino ed altri: « Norme concernenti la responsabilità disciplinare, le incompatibilità e la difesa della funzione e dell'immagine del magistrato »; Imposimato e Pecoraro Scanio: « Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato ».

Ricordo che nella seduta del 16 settembre scorso la Commissione ha approvato l'articolo 15 della proposta di legge n. 1748 assunta come testo base per la discussione degli articoli.

Ricordo ancora una volta che, data la materia del provvedimento, tutte le votazioni sugli emendamenti si intendono effettuate in linea di principio al fine di acquisire i prescritti pareri.

Proseguiamo nell'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 16.

(Discussione nel giudizio disciplinare e decisione).

1. Nella discussione orale un componente della sezione disciplinare, nominato dal presidente, fa la relazione.

2. Dinanzi alla sezione disciplinare il dibattito si svolge in pubblica udienza; se i fatti oggetto dell'incolpazione non riguardano l'esercizio della funzione giudiziaria ovvero se ricorrono esigenze di

tutela del diritto dei terzi o esigenze di tutela della credibilità della funzione giudiziaria con riferimento ai fatti contestati e all'ufficio che l'incolpato occupa, la sezione disciplinare può disporre, su richiesta di una delle parti, che il dibattito si svolga a porte chiuse.

3. La sezione disciplinare può assumere anche d'ufficio tutte le prove che ritiene utili, può disporre o consentire la lettura di rapporti dell'ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia, dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici, la lettura di atti dei fascicoli personali nonché delle prove acquisite nel corso delle indagini; può consentire l'esibizione di documenti da parte del pubblico ministero e dell'incolpato. Si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale sul dibattimento, eccezion fatta per quelle che comportano l'esercizio di poteri coercitivi nei confronti dell'imputato, dei testimoni, dei periti e degli interpreti. Ai testimoni, periti e interpreti si applicano le disposizioni di cui agli articoli 366, 372 e 373 del codice penale.

4. La sezione disciplinare delibera immediatamente dopo l'assunzione delle prove, le conclusioni del pubblico ministero e la difesa dell'incolpato; questi deve essere sentito per ultimo. Il pubblico ministero non assiste alla deliberazione in camera di consiglio.

5. Se non è raggiunta prova sufficiente dell'addebito, la sezione disciplinare ne dichiara esclusa la sussistenza.

6. I motivi della decisione sono depositati nella segreteria della sezione disciplinare entro trenta giorni dalla deliberazione.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 16, sostituire il comma 2 con il seguente:

2. L'udienza non è pubblica, tranne che l'incolpato vi consenta; tuttavia, anche in questo secondo caso la sezione disciplinare, sentito il pubblico ministero, può disporre che la discussione non sia pubblica a tutela della credibilità della funzione giudiziaria, con riferimento ai fatti contestati ed all'ufficio che l'incolpato occupa.

16. 2.

Il Governo.

All'articolo 16, al comma 2, sopprimere le parole da se i fatti *sino a* giudiziaria *e da* esigenze *sino a* occupa; *dopo le parole* dei terzi *aggiungere le seguenti* o della riservatezza dell'indagato.

16. 1.

Senese.

LINO DIANA, *Relatore*. Sono favorevole all'emendamento 16.2 del Governo e contrario all'emendamento Senese 16.1.

GIANFRANCO ANEDDA. L'emendamento 16.2 del Governo prospetta una questione importante. Con esso il Governo afferma la necessità che le udienze disciplinari siano segrete, mentre il testo stabilisce che siano pubbliche.

A me pare che non vi siano motivi perché le udienze siano segrete. Tutt'al più si potrebbe fissare il principio generale della pubblicità consentendo al magistrato imputato di chiedere la segretezza di una determinata udienza, oppure prevedendo un'apposita decisione della sezione in tal senso.

Nel caso in cui venisse accettato il mio suggerimento, potrei votare a favore dell'emendamento. Altrimenti dichiaro sin d'ora che voterò contro l'emendamento 16.2 del Governo nonché contro l'emendamento Senese 6.1.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 16.2 del Governo, accettato dal relatore.

(È approvato).

L'emendamento Senese 16.1 risulta pertanto precluso.

Poiché ai successivi due articoli non sono stati presentati emendamenti, li

porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 17.

(Rapporti con altri giudizi).

1. L'azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno o dall'azione penale relativa allo stesso fatto; ma se è iniziata l'azione penale, il procedimento disciplinare è sospeso fino alla data in cui non è più soggetta ad impugnazione la sentenza di non luogo a procedere o sono divenuti irrevocabili la sentenza pronunciata in giudizio o il decreto penale di condanna.

2. Hanno autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare soltanto la sentenza irrevocabile di condanna, nonché la sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione e quella irrevocabile di proscioglimento pronunciate perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso.

(È approvato).

ART. 18.

(Sospensione cautelare necessaria).

1. La sezione disciplinare sospende dalle funzioni e dallo stipendio e colloca fuori dal ruolo organico della magistratura il magistrato sottoposto a procedimento penale ovvero ad indagini dal giorno in cui è adottato contro di lui un provvedimento restrittivo della libertà personale.

2. La sospensione cautelare permane sino alla sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione o alla sentenza, irrevocabile di proscioglimento; la sospensione deve essere revocata, anche d'ufficio, dalla sezione disciplinare, allorché il provvedimento restrittivo viene revocato per carenza di sufficienti indizi di responsabilità; la sospensione può essere revocata, anche d'ufficio, negli altri casi di revoca o di cessazione degli effetti del provvedimento restrittivo.

3. Al magistrato sospeso è corrisposto 'un assegno alimentare non eccedente i due terzi dello stipendio e delle altre competenze di carattere continuativo.

4. Il magistrato riacquista il diritto agli stipendi e alle altre competenze non percepiti, detratte le somme corrisposte per assegno alimentare, se è prosciolto con sentenza irrevocabile o se è pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 19.

(Sospensione cautelare facoltativa).

1. Quando il magistrato è sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo punibile, anche in via alternativa, con pena detentiva, o quando al medesimo possono essere ascritti fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare che, per la loro gravità, siano incompatibili con l'esercizio delle funzioni, il Ministro di grazia e giustizia o il procuratore generale presso la Corte di cassazione possono chiederne la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio anche prima dell'inizio del procedimento disciplinare.

2. La sezione disciplinare convoca il magistrato con un preavviso di almeno tre giorni e provvede dopo aver sentito l'interessato o dopo aver constatato la sua mancata presentazione. Il magistrato può farsi assistere da altro magistrato.

3. La sospensione può essere revocata dalla sezione disciplinare in qualsiasi momento, anche d'ufficio.

4. La sospensione comporta il collocamento del magistrato fuori dal ruolo organico della magistratura.

5. Si applicano le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 19, comma 1, sostituire le parole possono chiedere *con le seguenti* chiedono.

19. 1.

Anedda.

All'articolo 19, comma 1, sopprimere le parole e dallo stipendio.

Conseguentemente, sostituire i commi 4 e 5 con il seguente:

4. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 6, e all'articolo 18, commi 3 e 4.

19. 2.

Il Relatore.

All'articolo 19, comma 2, sostituire l'ultimo periodo con il seguente Il magistrato soggetto al procedimento di sospensione cautelare può farsi assistere da altro magistrato.

19. 3.

Il Relatore.

LINO DIANA, *Relatore.* Raccomando l'approvazione dei miei emendamenti 19.2 e 19.3 ed esprimo parere contrario sull'emendamento Anedda 19.1.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo esprime parere favorevole sugli emendamenti del relatore 19.2 e 19.3 e parere contrario sull'emendamento Anedda 19.1.

GIANFRANCO ANEDDA. Com'è noto, abbiamo già fissato l'obbligatorietà dell'azione disciplinare. L'articolo 19 si occupa della sospensione cautelare che è sempre facoltativa. L'articolo stesso, però, rimette la richiesta di sospensione per un magistrato sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo – il che non è poco – alla discrezionalità del ministro o del procuratore generale presso la Corte di cassazione.

A me sembra che tale discrezionalità non abbia ragion d'essere. Sarà la sezione a stabilire se sia giusto o meno irrogare la sospensione, ma ciò non toglie che bisogna scrivere che il ministro « deve chiedere » la sospensione.

Nel raccomandare l'approvazione del mio emendamento 19.1, ne sottolineo la coerenza con l'impostazione complessiva del provvedimento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Anedda 19.1, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento 19.2 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato.)

Pongo in votazione l'emendamento 19.3 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato.)

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 20.

(Ricorso per cassazione).

1. Contro i provvedimenti in materia di sospensione di cui agli articoli 18 e 19 e contro le decisioni della sezione disciplinare l'incolpato, il Ministro di grazia e giustizia e il procuratore generale presso la Corte di cassazione possono proporre ricorso per cassazione, nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale.

2. La Corte di cassazione decide a sezioni unite penali, entro un anno dalla data di proposizione del ricorso.

3. Il ricorso sospende l'applicazione delle decisioni impugnate, ma continuano ad avere effetto i provvedimenti di sospensione del magistrato.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 20, comma 2, sostituire la parola penali con la seguente civili.

20. 1.

Senese.

All'articolo 20, comma 2, sostituire le parole un anno *con le seguenti* sei mesi.

20. 2.

Anedda.

LINO DIANA, *Relatore*. Esprimo parere contrario sull'emendamento Senese 20.1. Trattandosi infatti di materia disciplinare, e quindi sanzionatoria, ritengo opportuno che vada mantenuta la competenza delle sezioni penali della Corte di cassazione.

Esprimo invece parere favorevole sull'emendamento Anedda 20.2, il cui contenuto, prevedendo la riduzione da un anno a sei mesi del periodo fissato per la proposizione del ricorso, rappresenta un auspicio per i cittadini di un'accelerazione dei tempi di svolgimento dei processi.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento Senese 20.1.

Poiché l'onorevole Senese non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento Anedda 20.2.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo si rimette alla Commissione sull'emendamento Anedda 20.2.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Anedda 20.2, accettato dal relatore e sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

(È approvato).

Poiché agli articoli dal 21 al 26 non sono stati presentati emendamenti, li porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 21.

(Reintegrazione a seguito di sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento).

1. Il magistrato cautelarmente sospeso ha diritto ad essere reintegrato a tutti gli effetti nella situazione anteriore, qualora sia prosciolto con sentenza irrevocabile ovvero sia pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione. Se il posto prima occupato non è vacante, ha diritto di scelta fra quelli disponibili, ed entro un anno può chiedere l'assegnazione ad ulteriore ufficio analogo a quello originariamente ricoperto, con precedenza rispetto ad altri eventuali concorrenti.

(È approvato).

ART. 22.

(Corresponsione degli arretrati al magistrato sospeso).

1. Quando l'incolpato è, con decisione definitiva, assolto o condannato ad una sanzione diversa dalla incapacità perpetua o temporanea ad esercitare un incarico direttivo o di collaborazione direttiva, dalla sospensione dalle funzioni e dalla rimozione, cessa di diritto la sospensione cautelare eventualmente disposta e sono corrisposti gli arretrati dello stipendio e delle altre competenze non percepiti, detratte le somme già corrisposte per assegno alimentare.

(È approvato).

ART. 23.

(Revisione).

1. In ogni tempo è ammessa la revisione delle decisioni divenute irrevocabili,

con le quali è stata applicata una sanzione disciplinare, quando:

a) i fatti posti a fondamento della decisione risultano incompatibili con quelli accertati in una sentenza penale irrevocabile ovvero in una sentenza di non luogo a procedere non più soggetta ad impugnazione;

b) sono sopravvenuti o si scoprono, dopo la decisione, nuovi elementi di prova, che, soli o uniti a quelli già esaminati nel procedimento disciplinare, dimostrano l'insussistenza dell'illecito;

c) il giudizio di responsabilità e l'applicazione della relativa sanzione sono stati determinati da falsità ovvero da altro reato accertato con sentenza irrevocabile.

2. Gli elementi in base ai quali si chiede la revisione devono, a pena di inammissibilità della domanda, essere tali da dimostrare che sia applicabile una sanzione minore ovvero che possa essere dichiarato il proscioglimento dall'addebito.

(È approvato).

ART. 24.

(Istanza di revisione).

1. La revisione può essere chiesta dal magistrato al quale è stata applicata la sanzione disciplinare o, in caso di morte o di sopravvenuta incapacità di questi, da un suo prossimo congiunto che vi abbia interesse anche soltanto morale.

2. L'istanza di revisione è proposta personalmente o per mezzo di procuratore speciale. Essa deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica delle ragioni e dei mezzi di prova che la giustificano e deve essere presentata, unitamente ad eventuali atti e documenti, nella segreteria della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

3. Nei casi previsti dall'articolo 23, comma 1, lettere *a)* e *c)*, all'istanza deve essere unita copia autentica della sentenza penale.

4. La revisione può essere chiesta anche dal Ministro di grazia e giustizia e dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, alle condizioni e con le modalità di cui ai commi 2 e 3.

(È approvato).

ART. 25.

(Provvedimenti sull'istanza di revisione).

1. La sezione disciplinare acquisisce gli atti del procedimento disciplinare e, sentiti il Ministro di grazia e giustizia, il procuratore generale presso la Corte di cassazione, l'istante ed il suo difensore, dichiara inammissibile l'istanza di revisione se proposta senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 23 e al comma 2 dell'articolo 24 o se risulta manifestamente infondata; altrimenti, dispone procedersi al giudizio di revisione, al quale si applicano le norme stabilite per il procedimento disciplinare.

2. Contro la decisione che dichiara inammissibile l'istanza di revisione è ammesso ricorso alle sezioni unite penali della Corte di cassazione.

(È approvato).

ART. 26.

(Giudizio di revisione).

1. In caso di accogfimento dell'istanza di revisione la sezione disciplinare revoca la precedente decisione.

2. Il magistrato assolto con decisione irrevocabile a seguito di giudizio di revisione ha diritto alla integrale ricostruzione della carriera nonché a percepire gli arretrati dello stipendio e delle altre competenze non percepiti, detratte le

somme corrisposte per assegno alimentare, rivalutati in base agli indici di svalutazione ISTAT.

(È approvato).

È stato presentato il seguente articolo aggiuntivo:

Dopo l'articolo 26 aggiungere il seguente:

ART. 26-*bis*.

(.....).

1. Le disposizioni di cui ai capi 1 e 2 si applicano anche ai procedimenti disciplinati instaurati nei confronti dei magistrati militari, amministrativi e contabili dinanzi ai rispettivi organi di autogoverno.

2. L'azione disciplinare nei confronti dei magistrati amministrativi è esercitata dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3. L'azione disciplinare nei confronti dei magistrati contabili è esercitata dal procuratore gnerale presso la Corte dei conti o dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4. L'azione disciplinare nei confronti dei magistrati militari è esercitata dal Procuratore generale militare o dal Ministro della difesa.

26. 01.

Imposimato, Colaianni.

PRESIDENTE. Desidero far presente alla Commissione che gli articoli del provvedimento che ci accingiamo ad esaminare – cui il presidente tiene moltissimo per ragioni « storiche » oltre che attuali – concernono materie di grande delicatezza e di notevole importanza, quale il regime di ineleggibilità, incompatibilità ed incarichi extragiudiziari per i magistrati. Ritengo pertanto che, prima di passare alle votazioni, sia opportuno approfondire le diverse questioni con l'apporto di tutti i gruppi. Poiché non vedo qui presenti i rappresentanti di quello del PDS, mi chiedo se ciò non dipenda da impegni di gruppo precedentemente assunti.

Chiedo, quindi, al relatore ed al Governo di esprimere il loro avviso. Nel frattempo potranno intervenire alla seduta anche i deputati dei gruppi non ancora presenti in Commissione.

Anticipo, comunque, che nutro considerevoli perplessità sull'applicabilità dell'articolo aggiuntivo Imposimato 26.01 poiché esso non fa riferimento specifico ad altre disposizioni normative.

In ogni caso – lo ripeto – sono diversi gli articoli e gli emendamenti che per la loro delicatezza meritano d'essere adeguatamente valutati.

LINO DIANA, *Relatore*. Anche se la mia richiesta può apparire irrituale, desidererei preventivamente conoscere il parere del rappresentante del Governo su questa che ritengo essere una norma alquanto complessa in quanto riguarda l'applicabilità delle norme del provvedimento a tutte le categorie della magistratura.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*.

Allo stato, i capi 1 e 2 del provvedimento appaiono riferibili soltanto alla magistratura ordinaria e perciò con l'articolo aggiuntivo 26.01 si propone di estenderne la portata a tutte le magistrature. Si tratta di una questione di fondo in quanto concerne la tematica della unità della giurisdizione, che per altro è già stata affrontata anche dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Non ritengo che tale tema possa essere esaminato limitatamente ad alcuni suoi aspetti. O si opta, infatti, per il principio della unità della giurisdizione (e da ciò deriva successivamente, « giù per li rami », una serie di conseguenze) oppure tale principio non viene accolto. Affermarlo, quindi, solo per i provvedimenti di

natura disciplinare potrebbe apparire una scelta non organica e non coerente con la tematica di fondo che è, ripeto, di particolare rilevanza e delicatezza.

Per queste ragioni, sull'articolo aggiuntivo, il Governo, pur consapevole dell'esistenza del problema e della necessità di evitare disparità di trattamenti e di impostazioni, si rimette alla Commissione.

GIANFRANCO ANEDDA. Sono in linea di massima favorevole all'articolo aggiuntivo 26.01 anche se in questo momento non sono in grado di esprimere un giudizio sulle possibili soluzioni del problema dell'unità della giurisdizione per l'applicazione di identici procedimenti disciplinari. Ritengo comunque che tale specifica questione potrebbe essere ugualmente risolta in altro modo.

Ho poi un'altra perplessità. L'inserimento di questo articolo aggiuntivo lascia aperto il problema relativo al procedimento seguito dall'organo giudicante. Chi giudica infatti i magistrati militari, quelli amministrativi e quelli contabili? Non esiste una regolamentazione compiuta ed a me pare inopportuno ed eccessivo attribuirne la competenza alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Credo che, qualora sia possibile – ma la valutazione spetta al presidente – si debba procedere in questo modo: se si ritiene che l'applicazione di tale normativa vada estesa a tutti i magistrati, dovranno essere riesaminati alcuni articoli ed i relativi emendamenti per arrivare ad una precisa disciplina. Diversamente, saremo costretti, pur accettando il principio di fondo, ad affrontare tale tematica nell'ambito di un provvedimento di legge unitario, che si occupi specificamente della parte disciplinare concernente i magistrati militari, amministrativi e contabili.

Desidero aggiungere che, poiché tale normativa è estremamente necessaria, sarebbe opportuno, dopo un ulteriore esame di questo e di altri articoli, arrivare ad un corpo organico di disposizioni in materia, che, con riferimento ai contenuti della proposta di legge in esame, estenda l'applicabilità a tutti i magistrati dei principi enunciati nel provvedimento in oggetto.

NICOLA COLAIANNI. L'articolo aggiuntivo 26.01 di cui sono confirmatario ha una portata « eversiva » molto inferiore di quello che può sembrare a prima vista. In realtà, la norma si limita a rendere applicabili, anche per i procedimenti disciplinari instaurati nei confronti di magistrati militari, amministrativi e contabili le norme di cui ai capi 1 e 2 del provvedimento in esame. Come sappiamo, il primo di questi ultimi contiene disposizioni generali e, quindi, la casistica degli illeciti disciplinari; il secondo riguarda specificamente, innovandolo, il procedimento disciplinare.

Sulla base della disposizione di cui all'articolo aggiuntivo, rimane comunque salva la giurisdizione del Consiglio di Stato e dei vari consigli superiori in materia disciplinare. Con i commi 2, 3 e 4 si individua il titolare dell'azione disciplinare dinanzi a queste giurisdizioni che continueranno ad agire sulla base della normativa che attualmente le regola. In particolare, si stabilisce che l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati amministrativi è esercitata dal presidente del Consiglio di Stato e dal Presidente del Consiglio dei ministri; nei confronti dei magistrati contabili è esercitata dal procuratore generale presso la Corte dei conti o ancora dal Presidente del consiglio; infine nei confronti dei magistrati militari, dal procuratore generale militare o dal ministro della difesa.

In altre parole, la norma si limita ad intervenire sul diritto sostanziale e su quello processuale del procedimento disciplinare di fronte a queste magistrature. Non comporta, quindi, nessun altra innovazione da apportare alle leggi che attualmente regolano l'azione disciplinare: individua i titolari e rende applicabili le norme di carattere sostanziale e processuale. Aggiungo che tutto ciò si muove nel senso di quella unità della giurisdizione – quindi anche dell'uniformità di trattamento dei magistrati e della tutela della

loro indipendenza – che è un principio già approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e che ritengo avrà un suo sviluppo nella misura in cui la Commissione stessa procederà nei suoi lavori.

Per il ruolo che spetta alla nostra Commissione ed alla proposta di legge in esame, credo che noi ci si debba orientare in senso conforme all'indirizzo già affermato a grande maggioranza nell'ambito della Commissione per le riforme istituzionali che – lo ripeto – si sostanzia nel rispetto dell'unità della giurisdizione che passa anche attraverso l'unità del trattamento di tutti i magistrati, fatte salve le specifiche differenze a tutti note. Per queste ragioni, ritengo che l'articolo aggiuntivo Imposimato 26.01 possa trovare il favore della Commissione.

CARLO CASINI. L'estensione delle norme di cui al provvedimento all'esame della Commissione ai magistrati amministrativi, militari e contabili a mio avviso è in linea di principio giusta. Le precisazioni del collega Colaianni sicuramente ci aiutano a comprendere la portata della norma ed a calarla nel giusto contesto. Ritengo, però, che la formulazione attuale dell'articolo aggiuntivo Imposimato 26.01 non sia sufficientemente chiara.

La prima ipotesi che posso affacciare – che mi limiterò ad enunciare in quanto non mi convince del tutto – è quella di inserire al comma 1 la previsione che le disposizioni di cui ai capi 1 e 2 si applicano « in quanto compatibili ». Si tratta, comunque, di una formulazione eccessivamente generica che potrebbe forse essere sostituita dall'altra « salva la giurisdizione disciplinare degli organi previsti dalle leggi vigenti ». Un'altra possibilità sarebbe quella di analizzare i singoli articoli per richiamare quelli che si riferiscono esclusivamente a norme sostanziali di procedura e non di competenza. Ad esempio, per quel che riguarda il capo primo, si potrebbero richiamare solo gli articoli da 1 a 7, sebbene anche in questo caso si pongono problemi specifici quali quelli inerenti la sostituzione dei componenti la sezione disciplinare che, metodologicamente, potrebbe anche andar bene per gli organi amministrativi e militari.

In sintesi, possiamo procedere o attraverso un'approfondita analisi comparativa delle norme che riguardano i procedimenti disciplinari amministrativi, militari e contabili, oppure limitarci ad apporre una formula generica del tipo di quelle che ho richiamato poc'anzi.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. A nome del Governo e – se mi è consentita la sottolineatura – mio personale concordo su quanto è stato detto, avendo sostenuto con molto vigore ed impegno presso la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali il principio dell'unità della giurisdizione, come certamente il collega Anedda ricorderà.

L'esigenza di un minimo di approfondimento del problema deriva dal fatto che, pur prendendo atto delle chiare indicazioni e considerazioni del collega Colaianni (il quale sostiene che non vi sia alcuna preoccupazione relativamente all'organo che deve esprimere il giudizio disciplinare), indubbiamente si ritocca l'attuale procedimento e i presupposti del giudizio disciplinare presso le magistrature amministrative e militari. Si vanno altresì a toccare i soggetti titolari dell'avvio dell'azione disciplinare.

Per queste ragioni reputo necessario un approfondimento del tema. Del resto, come ha detto esplicitamente il collega Anedda – e in modo meno esplicito ma altrettanto chiaro il collega Casini, che ha proposto la formula « in quanto compatibili » – sarebbe preferibile accantonare questo articolo aggiuntivo rinviandone l'esame ad altra seduta, al fine di ricercare una soluzione tale da consentirci di evitare errori, in termini di coordinamento, o gravi inesattezze.

NICOLA COLAIANNI. Sono d'accordo sull'opportunità di accantonare l'esame di questa norma. Mi pare tuttavia che con le integrazioni suggerite dal collega Casini,

che riteniamo giuste e quindi accoglibili, il testo della norma risulterebbe indubbiamente più adeguato.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accantonare l'articolo aggiuntivo Imposimato 26.01.

(Così rimane stabilito).

CAPO III

INCOMPATIBILITÀ

ART. 27.

(Incompatibilità di funzioni. Ineleggibilità).

. I magistrati non possono assumere pubblici o privati impieghi od uffici; possono assumere l'ufficio di senatore, deputato, ministro, sottosegretario di Stato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge.

2. I magistrati, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, non possono essere eletti senatore, deputato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale nelle circoscrizioni elettorali sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei tre anni antecedenti la data di accettazione della candidatura. Non possono altresì essere eletti alle suddette cariche se all'atto dell'accettazione della candidatura non si trovino in aspettativa.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche nel caso di scioglimento anticipato dell'assemblea elettiva.

4. I magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori possono essere eletti alle cariche di cui al comma 2 solo se in aspettativa almeno centottanta giorni prima della data di convocazione dei comizi elettorali e, nel caso di scioglimento anticipato dell'assemblea elettiva, entro sette giorni dalla data del decreto di scioglimento.

5. Sono abrogati il primo comma dell'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, il numero 5) del primo comma dell'articolo 5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, il numero 9) del secondo comma dell'articolo 10 della legge 8 marzo 1951, n. 122, ed il numero 10) del primo comma dell'articolo 15 del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

6. I magistrati non possono esercitare libere professioni anche se non ordinate in albi professionali, attività industriali, commerciali o comunque imprenditoriali.

7. Si applica nei confronti dei magistrati il divieto di cumulo degli impieghi pubblici previsto dall'articolo 65 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. I magistrati non possono altresì svolgere attività di libero insegnamento privato retribuito escluso quello universitario e postuniversitario nelle università pubbliche e private.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei confronti dei magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 27, aggiungere la rubrica (Procedimenti disciplinari concernenti i magistrati militari amministrativi e contabili).

27. 5.

Imposimato, Colaianni.

All'articolo 27, sostituire il comma 2 con il seguente:

2. I magistrati di ogni ordine e grado, per patecipare alle elezioni per senatore o deputato della Repubblica, devono cessare dalle rispettive funzioni o essere collocati in aspettativa un anno prima della indizione delle elezioni.

27. 7.

Polizio.

All'articolo 27, comma 2, sostituire l'ultimo periodo con il seguente Non possono altresì essere eletti alle suddette cariche se all'atto dell'accettazione della candidatura non siano cessati dalle rispettive funzioni o siano stati collocati in aspettativa almeno un anno prima della indizione delle elezioni.

27. 8.

Mastrantuono.

All'articolo 27, comma 3, aggiungere il periodo o di elezioni suppletive a senatore e deputato.

27. 9.

Mastrantuono.

All'articolo 27, sostituire il comma 5 con il seguente:

5. Sono abrogati il primo comma dell'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e il numero 6) del primo comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154.

27. 4.

Colaianni.

All'articolo 27, comma 7, sostituire il secondo periodo con il seguente I magistrati possono svolgere attività di insegnamento solo se autorizzati dai rispettivi organi di autogoverno.

27. 3.

Imposimato, Colaianni.

All'articolo 27, comma 7, sostituire il secondo periodo con il seguente I magistrati possono svolgere attività di libero insegnamento universitario e postuniversitario nelle università pubbliche e private. Possono altresì svolgere attività di libero insegnamento privato ove autorizzati dai rispettivi organi di autogoverno.

27. 1.

Lucarelli.

All'articolo 27, comma 7, sopprimere le parole e private.

27. 6.

Anedda.

All'articolo 27, dopo il comma 7, inserire il seguente:

7-*bis*. I magistrati in ogni caso non possono assumere incarichi conferiti da Amministrazioni o Enti aventi sede nei distretti giudiziari o nell'ambito territoriale in cui esercitano le funzioni giurisdizionali o di controllo.

27. 2.

Imposimato, Colaianni.

LINO DIANA, *Relatore*. Signor presidente, ritengo che questo articolo meriti un esame particolarmente approfondito in quanto costituisce il vero nodo della normativa.

CARLO CASINI. Illustrerò il mio punto di vista su tale articolo senza però avere alcuna pretesa di esprimere un giudizio definitivo.

Come parlamentare sono anzitutto preoccupato dell'indipendenza della ma-

gistratura. Trovo pertanto giusto che si stabiliscano garanzie il più possibile rigorose.

Mi pare di ricordare che la legge attuale preveda per il magistrato la necessità di una aspettativa di sei mesi per poter partecipare ad una campagna elettorale. Il primo problema che si pone, quindi, è se i sei mesi previsti siano da considerare un periodo sufficiente o se debba, viceversa, essere, in qualche misura, prolungato.

Vi è poi un altro importante problema, quello di stabilire se l'incompatibilità alla partecipazione a consultazioni elettorali di varia natura debba valere con riferimento solo a quella porzione del territorio in cui il magistrato esercita le sue funzioni oppure all'intero territorio nazionale. Il che, evidentemente, non è privo di conseguenze.

È chiaro ad esempio che il riferirsi soltanto al distretto, o ancora più limitatamente alla sede, in cui il magistrato ha esercitato la sua funzione ha una sua *ratio*, mira cioè a prevenire persino il sospetto che la giustizia sia stata amministrata concretamente nei confronti di determinate persone con fini, confessabili o inconfessabili, consapevoli o inconsapevoli ma comunque non conformi all'obiettività del diritto.

Devo aggiungere, però, che in una visione moderna della giustizia il tornaconto personale – anche in questo caso consapevolmente o inconsapevolmente – può essere ricercato brutalmente e cinicamente non solo tramite contatti con singole persone. Penso ad una situazione in cui il magistrato dice a se stesso che prende quel certo provvedimento, favorevole o sfavorevole, perché la persona gli potrà essere amica o nemica in una futura tornata elettorale. Il collegamento, ormai sempre più evidente, tra amministrazione della giustizia ed informazione fa sì che non si debba tener conto soltanto del territorio della circoscrizione, ma dell'intero territorio nazionale. Infatti, anche se il magistrato si candida in una diversa circoscrizione, l'aver deciso in un modo o in un altro un processo di clamore nazionale, può incidere sulla fama che circonda il suo nome.

Pertanto, ad una prima lettura, sarei favorevole a considerare l'incompatibilità con riferimento a qualsiasi possibile circoscrizione. Il prolungamento fino ad un anno del termine di sei mesi di non esercizio delle funzioni, in questo contesto, diventerebbe però una cosa non da poco, al punto da interdire a qualunque magistrato la partecipazione a consultazioni elettorali.

PRESIDENTE. Perché ?

CARLO CASINI. È del tutto evidente: non lavorare per un anno senza retribuzione rappresenta un onere eccessivo a fronte di una sola possibilità di riuscita.

FRANCESCO POLIZIO. Questo significa che non vi saranno più magistrati in Parlamento.

CARLO CASINI. Sì, ma allora bisogna avere il coraggio di dirlo.

Il testo dell'articolo 27 dispone, inoltre che: « I magistrati non possono assumere pubblici o privati impieghi od uffici; possono assumere l'ufficio di senatore, deputato, ministro, sottosegretario di Stato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale alle condizioni e con limiti stabiliti dalla legge ». Condivido il principio secondo cui il magistrato, pure sotto questo profilo, debba essere difeso in ordine non soltanto alla sostanza ma anche all'apparenza dell'indipendenza. Il principio in questione mi sembra ancor più giusto con riferimento al magistrato in servizio. Mi parrebbe invece eccessivo per il magistrato in aspettativa – ad esempio per mandato elettorale di diverso livello – la fissazione di una incompatibilità totale con uffici pubblici o privati. In questo caso, la *ratio* dell'incompatibilità – che per l'appunto è garanzia anche formale dell'indipendenza – mi sembra francamente venir meno.

NICOLA COLAIANNI. Anch'io credo che occorra soffermarsi con attenzione

sulle disposizioni di cui all'articolo 27 prendendo le mosse da un principio di fondo che non mi pare traspaia dalla sua formulazione. Mi riferisco al fatto che l'eleggibilità dei cittadini alle cariche elettive è una regola costituzionale di carattere generale che, anche sulla base di una giurisprudenza costante, tollera eccezioni assolutamente ristrette.

Alla luce delle nuove leggi approvate in materia elettorale occorre, in primo luogo, valutare l'esatto significato dell'espressione « circoscrizioni elettorali sottoposte ». Il collegio uninominale investe una piccolissima porzione di territorio per cui bisogna chiedersi se, per caso, con il termine circoscrizione si intenda la regione.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* . Sì, coincide con la regione.

NICOLA COLAIANNI. Poiché la proposta di legge è stata stilata prima dell'approvazione della nuova legge elettorale, occorre essere certi se con il termine circoscrizioni si intenda proprio la regione oppure il singolo collegio uninominale.

La norma, pertanto, imporrebbe che il magistrato non può candidarsi nella regione in cui ha esercitato le proprie funzioni. Se così è, le giuste perplessità prospettate dal collega Casini sarebbero superate. Ammettere che il magistrato, in un sistema elettorale che privilegia molto il rapporto personale, possa presentarsi soltanto fuori della regione a me sembra una norma abbastanza limitativa e che potrebbe rendere abbastanza, anche se non completamente inefficaci determinate *captationes benevolentiae* – per non parlare di fatti ancor più gravi – che il magistrato potrebbe porre in essere allo scopo di precostituirsi un rapporto con l'elettorato.

Il limite di tre anni antecedenti la data di accettazione della candidatura mi sembra un rimedio peggiore del male perché il magistrato che ha deciso di fare carriera politica non si arresterà davanti a nessun termine e cercherà tutti i modi per superare il limite in questione. Il termine, quindi, deve essere più ragionevole. Personalmente ritengo che sia tale quello attuale di sei mesi, anche se forse è possibile portarlo ad un anno così come suggerito dall'emendamento Polizio 27.7.

FRANCESCO POLIZIO. Preannuncio sin d'ora la mia intenzione di ritirarlo.

NICOLA COLAIANNI. Resta il fatto che il termine di un anno è comunque più ragionevole. Credo che difficilmente un magistrato che intenda accettare una candidatura possa farlo mettendosi in aspettativa, oppure facendosi trasferire a giurisdizioni superiori, due o tre anni prima dell'accettazione. Probabilmente, sarebbero disposti a ciò proprio quei magistrati che hanno la ferma intenzione di fare carriera politica, ma gli altri non credo sarebbero in grado di sopportare una limitazione di tale portata. Quanto al problema dell'aspettativa, desidero puntualizzare che essa si può avere per diversi motivi, compresi quelli di salute. Quindi non sono favorevole ad una loro incentivazione « a buon mercato ».

Con riferimento ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 27 mi chiedo se sia possibile evitare una distinzione tra magistrati presso le giurisdizioni superiori e magistrati di merito. A mio avviso, questo specifico problema potrebbe comunque essere risolto nel momento in cui stabilissimo che il principio relativo alla circoscrizione elettorale sottoposta alla giurisdizione degli uffici di competenza non vale per i magistrati della Corte di cassazione la cui giurisdizione è estesa all'intero territorio. Vorrei infine far rilevare al relatore che il terzo comma dell'articolo in questione prevede una norma che giudico incostituzionale. Essa infatti sancisce che le disposizioni di cui al secondo comma (quale che sia il periodo stabilito: tre anni, un anno o sei mesi) debbano valere anche nel caso, del tutto imprevedibile, di scioglimento anticipato dell'Assemblea elettiva.

PRESIDENTE. Onorevole Colaianni, poiché sto seguendo con molta attenzione il suo ragionamento, mi consenta di farle notare che il rinvio effettuato dal terzo comma alle disposizioni di cui al comma precedente non si riferisce alla aspettativa ma alla permanenza nell'ufficio per un certo periodo.

In caso di scioglimento anticipato pare a me giusto, oltre che opportuno che, se il riferimento è alla permanenza in una determinata regione (ammesso che le circoscrizioni coincidano con le regioni), non si debba impegnare il magistrato in una « tensione » elettorale. Si tratta di un principio generale che deve valere sempre e comunque! La prego pertanto, onorevole Colaianni, di riflettere su questo punto. È chiaro, infatti, che se ho esercitato, per esempio, le mie funzioni ad Avellino negli ultimi tre anni (o anche due anni o sei mesi) non mi potrò candidare in quella città, mentre potrò farlo a Napoli. Ciò deve valere – lo ripeto ancora – in ogni caso, quindi anche in caso di elezioni anticipate.

La principale novità introdotta dall'articolo consiste, comunque, nella fissazione in tre anni del periodo in cui occorre cessare dalle funzioni in una determinata circoscrizione per poter essere eletti in Parlamento. Si potrebbe eventualmente prevedere un periodo minore, ma ciò non toglie che il principio vada in ogni caso salvaguardato.

NICOLA COLAIANNI. Questa ragione di carattere obiettivo urta contro il fatto che il magistrato, al pari di qualsiasi cittadino, deve poter contare su una norma certa. Premesso che, considerando eccessivo il periodo di tre anni previsto dalla norma, sarebbe ragionevole prevedere uno di 6 mesi o di un anno, il magistrato potrà ripensare la sua permanenza nella circoscrizione elettorale in cui ha esercitato le funzioni, chiedendo – ove gli sia stata fatta in tempi ragionevoli una offerta di candidatura – di cambiare ufficio. Ma tale possibilità verrebbe meno in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

PRESIDENTE. Onorevole Colaianni, la *ratio* della norma è di evitare che l'ufficio ricoperto dal magistrato possa trovarsi seriamente in contrasto con il tipo di propaganda elettorale che intenderà svolgere alla quale questi non potrebbe partecipare con la dovuta serenità.

NICOLA COLAIANNI. Indubbiamente questo principio vale quando ci si trovi dinanzi ad una conclusione normale, e quindi prevedibile, della legislatura, ma non più nel momento in cui si determini un evento del tutto imprevedibile qual è appunto lo scioglimento anticipato delle Camere.

PRESIDENTE. In questo modo si verrebbe però ad inficiare il principio!

NICOLA COLAIANNI. Credo che tale principio venga meno proprio in ragione della imprevedibilità dell'evento. Se il termine infatti è del tutto incerto, è evidente che il principio deve subire una qualche menomazione. Ricordo che una norma del genere era stata proposta ed approvata con un colpo di mano presso questo ramo del Parlamento, anche se fu successivamente respinta al Senato.

PRESIDENTE. Mi dispiace interromperla, onorevole Colaianni, ma quella approvata dalla Camera era una norma completamente diversa. Essa, infatti, riguardava l'aspettativa in cui il magistrato doveva collocarsi per potersi presentare come candidato alle elezioni. La norma approvata – e che era davvero incostituzionale! – non prevedeva questa possibilità in caso di scioglimento anticipato. In altri termini, il riferimento non era alla permanenza nell'ufficio ma alla possibilità di collocarsi in aspettativa.

Stabilito che il magistrato avrebbe dovuto lasciare il proprio ufficio cinque o

sei mesi prima delle elezioni, quella norma approvata dalla Camera prevedeva che ciò dovesse valere anche in caso di scioglimento anticipato. Il che è ridicolo perché in questo caso il magistrato non disporrebbe più dei sei mesi di tempo previsti per poterlo fare e quindi non potrebbe candidarsi. Da qui il giudizio di incostituzionalità della norma.

Qui però ci troviamo di fronte ad una norma diversa. Con essa si vuole infatti stabilire che coloro che negli ultimi tre anni abbiamo esercitato le funzioni in una determinata circoscrizione, non possano candidarsi. È pertanto evidente che, se questo è il principio di fondo che si intende rispettare, esso dovrà essere salvaguardato in ogni caso perché non altera alcunché.

NICOLA COLAIANNI. Signor presidente, ho capito perfettamente la sua obiezione. Lei ha distinto l'aspettativa, che è un fatto giuridico, dalla permanenza nella circoscrizione in cui si esercitano le funzioni, che è invece una condizione obiettiva.

Nonostante ciò, penso sia possibile in qualche modo predeterminare le condizioni obiettive qualora ci si trovi dinanzi ad un termine certo, qual è appunto quello della conclusione normale della legislatura. Non potrebbe più esserlo invece con un termine del tutto incerto. La mia permanenza nella circoscrizione elettorale in cui esercito il mio ufficio, per esempio, è un fatto che dipende, in qualche misura, anche dalla mia volontà. Posso cioè chiedere tre anni prima (o due anni o sei mesi) un trasferimento, in ragione appunto della fine della legislatura: con la norma in esame renderemmo impossibile l'esercizio di questa facoltà.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sul piano generale occorre riflettere se questa sia la *sedes materiae* per affrontare l'intera questione delle incompatibilità.

Sul punto specifico, concernente l'interpretazione del terzo comma dell'articolo 27, vorrei rilevare che qualunque norma in materia di elettorato passivo ed attivo che elimini, impedisca o comprima *in toto* l'esercizio di questo diritto è chiaramente incostituzionale. Ed è quanto si sarebbe verificato con quel provvedimento approvato dalla Camera e successivamente respinto dal Senato.

Nel caso in ispecie la normativa predisposta è tale da non eliminare mai o comprimere *in toto* il diritto di elettorato passivo. Infatti, come qui è stato giustamente sottolineato, il divieto previsto è quello di candidarsi nella circoscrizione elettorale in cui si siano esercitate le funzioni.

Il diritto del magistrato di candidarsi in un'altra circoscrizione – che, sulla base del criterio adottato, al 99 per cento dei casi significa in un'altra regione...

MARCELLO LAZZATI. Direi nel 50 per cento.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* . Nella legge è scritto che normalmente il termine circoscrizione coincide con la regione. In alcuni casi è vero che non coincide. Ad ogni buon conto, usiamo il termine « circoscrizione » nello stesso modo in cui lo usa la legge che abbiamo approvato; consideriamo cioè che nel 50 per cento dei casi coincide con la regione mentre in altri con una circoscrizione grosso modo di tipo tradizionale.

In questi casi il divieto non è tale da impedire la candidatura del magistrato in altra circoscrizione. E basta questo per escludere dubbi di costituzionalità. Bisogna, invece, farsi carico del pericolo che conduce a prevedere il divieto in oggetto, cioè della *captatio benevolentiae* o comunque della limitazione dell'indipendenza e dell'autonomia.

Tutto sommato, il sistema attuale mi sembra abbastanza valido. Aggiungo che quest'ultimo ha sempre funzionato, salvo l'ipotesi dello scioglimento anticipato delle Camere.

SALVATORE SENESE. Nell'articolo 27 il termine viene moltiplicato per cinque.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* . Quel che voglio dire è che è rimasta priva di ogni forma di limitazione la possibilità di candidatura nell'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere. Infatti, anche oggi è possibile lasciare la propria funzione sette giorni prima dell'indizione dei comizi – cioè a ridosso della campagna elettorale – per essere legittimamente candidati.

Non penso si possa rinunciare alla previsione di cui all'articolo 27 perché altrimenti riproporremmo gli inconvenienti che hanno caratterizzato la legislazione attuale. In altre parole, non possiamo affatto sganciarci dal principio secondo cui vige un divieto che prescinde dalla data di indizione delle elezioni.

MARCELLO LAZZATI. Le posizioni dei colleghi sin qui esposte non mi convincono. Infatti, se si deve porre un divieto all'interno dell'elettorato passivo, già la distinzione tra magistratura superiore e di merito non ci trova consenzienti.

Con riferimento alle ultime parole del sottosegretario, desidero far notare che l'accettazione della candidatura parrebbe possibile anche dopo lo scioglimento delle Camere. A prescindere da questo dubbio interpretativo, desidero ricordare a tutti che la *ratio* della nuova legge elettorale – ed il sottosegretario Binetti sa che la circoscrizione non coincide con la regione nei casi di quelle maggiormente popolate come la Lombardia, il Piemonte o il Lazio...

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* . È scritto nella legge.

MARCELLO LAZZATI. Sì, ma viene usato l'avverbio « normalmente » e tutti sappiamo che non è così. È dai tempi delle famose Tavole che quel che è scritto sulla pietra poi risulta non essere tale.

Come dicevo, la *ratio* della nuova legge elettorale sta tutta nel collegio unico nominale che viene previsto proprio per far sì che la popolazione conosca la capacità, l'attendibilità, le intenzioni di colui che va ad eleggere. Ebbene, in questa legge si fissa un principio esattamente contrario e cioè che il magistrato è eleggibile in un posto dove è assolutamente sconosciuto perché altrove vi sarebbe il sospetto della famosa *captatio benevolentiae*. Per queste ragioni non mi convince né l'ipotesi di tenere per così dire « in quarantena » il magistrato, né quella di portarlo all'altro capo del mondo per evitare certi rischi.

Bisogna dunque essere chiari. Se diamo al magistrato la possibilità di essere eletto sulla base dell'impostazione della nuova legge elettorale, si potrebbero immaginare rimedi diversi al rischio della *captatio benevolentiae*, quale quello di non tornare ad esercitare la funzione là dove la esercitava prima del mandato. Non dimentichiamo che, con l'eliminazione dell'immunità parlamentare, il magistrato si verrebbe a trovare in un ruolo più « normale » che riporterebbe tutta la materia del contendere dentro regole di « mercato » più chiare e corrette.

Ritengo, quindi, più razionale l'eliminazione di qualsiasi limite di decantazione o di aspettativa che dir si voglia. Si corra pure il rischio della *captatio benevolentiae* perché, alla luce della nuova legge elettorale, è molto più falso imporre ad un magistrato di presentarsi in un collegio lontano dal suo naturale: mi si deve dire quali possibilità concrete avrebbe di essere eletto, a meno che non siano state poste in essere altre *captationes benevolentiae* ben più pericolose. In altre parole, se il magistrato venisse eletto in un collegio dov'è assolutamente sconosciuto, ci sarebbe da pensare ad una rete molto più pericolosa di *captatio* di benevolenza o di non so che altro.

Lasciamo dunque le cose come stanno. Se nel corso della discussione verranno avanzate altre proposte di modifica, a mia volta proporrò la soppressione di qualsiasi aspettativa.

CARLO CASINI. Siccome il dibattito è diventato estremamente generale con spunti di costruttiva riflessione più che di suggerimenti di dettagliate modificazioni, se il presidente lo consente, vista la irritualità di questo mio intervento, mi soffermerei su tre specifiche questioni.

La prima è quella delle giurisdizioni superiori distinte. A mio avviso, contrariamente a quanto hanno detto i colleghi, nel contesto della norma così come viene proposta la distinzione ha una sua ragion d'essere; sempre che per giurisdizioni superiori si intendano solo quelle che hanno competenza territoriale nazionale. Se ci rifacciamo al criterio utilizzato per gli altri giudici – cioè quelli che hanno una giurisdizione limitata e che possono sì candidarsi ma in altra circoscrizione – ci rendiamo conto che esso non è applicabile per le giurisdizioni superiori perché comporterebbe una totale ineleggibilità; previsione, questa, che va contro il principio costituzionale che noi vogliamo comunque proteggere. Aggiungo che, se la *ratio* dei limiti consiste nella valutazione del rischio che l'attività giurisdizionale venga utilizzata per una *captatio benevolentiae*, quest'ultima per i giudici che fanno parte di una giurisdizione superiore a carattere nazionale, risulta per così dire « annacquata » proprio perché più diffusa.

MARCELLO LAZZATI. Se un magistrato delle giurisdizioni superiori viene eletto a Roma, la *captatio* non è più così annacquata.

CARLO CASINI. Sì, ma a Roma avrà deciso di processi che riguardano il Veneto per cui su Roma l'aspetto della *captatio benevolentiae* non avrebbe più senso, o per lo meno sarebbe assai meno rilevante.

Relativamente al limite di sei mesi, cioè del periodo di aspettativa in rapporto allo scioglimento anticipato delle Camere, bisognerà mettersi d'accordo. Se lo scopo è quello di evitare la tentazione che l'attività giurisdizionale venga utilizzata come strumento elettorale – e noi stabiliamo un termine perché convenzionalmente ci sembra che questo rischio non sia serio se non quando le elezioni sono imminenti – bisogna dire che questo rischio non esiste se non si può anticipatamente sapere quando avverranno le elezioni.

In altre parole, nel caso di elezioni anticipate questo rischio non c'è o per lo meno è largamente attenuato, perché non vi è una certezza temporale a partire dalla quale si inizierebbe a decidere in un modo scorretto.

Nella sostanza condivido l'opinione espressa dal rappresentante del Governo, il quale si è chiesto se tale materia, vista la sua complessità, debba affrontarsi in questa sede.

Insisto nel dire che oggi il vero rischio per la magistratura non è la *captatio benevolentiae* da individuarsi nell'ambito di quella singola causa che si va a decidere. Certo, questo rischio può esserci ! L'industriale che io assolvo, per esempio, mi potrà fornire un aiuto attraverso una segnalazione ai suoi dipendenti, ma si tratta comunque di un rischio limitato e scarsamente presente. Il vero rischio è la *captatio benevolentiae* attraverso i processi che suscitano clamore !

Come risolvere allora questo problema che non è attiene alle circoscrizioni ? O con una norma giacobina e rigorosa che finirebbe però con il limitare, in modo eccessivo a mio avviso, il diritto di elettorato passivo dei magistrati (ma allora bisognerebbe avere il coraggio di dire, magari, che i magistrati non sono eleggibili), oppure – e su questo tasto continuo ad insistere così come faceva Catone il censore che ripeteva: *Chartago*

delenda est) – si pone il problema della riservatezza sui nomi dei magistrati che conducono le indagini.

In altri termini mentre la ricerca, attraverso la sentenza, della *captatio benevolentiae* è – se consapevole – un reato e come tale perseguibile (c'è uno strumento giudiziario che lo consente), la *captatio benevolentiae*, attraverso indirizzi giurisprudenziali o scelte indagatrici, misurate sulla prospettiva elettorale, non trova uno adeguato strumento di sanzione. Da qui la necessità di individuare uno strumento di prevenzione di altro genere. Ed è per questa ragione che ho voluto riproporre anche in questa materia così importante la tematica della riservatezza sui nomi dei magistrati.

PRESIDENTE. Indubbiamente quest'ultimo problema è rilevante, però vorrei far notare ai colleghi, in particolare al relatore, che questo articolo, che appare così « nuovo », in definitiva non si discosta più di tanto dalle disposizioni attualmente vigenti.

Fa eccezione l'emendamento Polizio 27.7 – ma il presentatore ha già anticipato la sua intenzione di ritirarlo – il quale, anticipando in maniera abbastanza penalizzante il periodo della cessazione dall'esercizio delle funzioni o della collocazione in aspettativa, rende obiettivamente difficile la soluzione del problema. Voglio ricordare inoltre, che da molti anni è in vigore una norma – che considero sacrosanta, ci mancherebbe altro ! – concernente l'impossibilità di candidarsi nella stessa circoscrizione di esercizio delle funzioni.

Come ho già avuto modo di dire, l'unica reale novità – e ricordo quanto affermammo nella passata legislatura – è rappresentata dalla fissazione in tre anni del periodo in cui occorre cessare dalle funzioni in una determinata circoscrizione per poter essere eletti in Parlamento. Anche se si tratta di un lasso di tempo forse eccessivo resta ferma la necessità di delimitare comunque un periodo, che dovrà essere considerato complessivamente, non computando cioè eventuali trasferimenti intermedi. Se il principio di cui abbiamo parlato finora è valido, se è questa la *ratio* che dobbiamo seguire fino in fondo, è evidente allora che non possiamo ammettere eccezioni, ossia la norma dovrà valere anche in caso di scioglimento anticipato. Diversamente, il principio non sarebbe più salvaguardato.

Il problema sollevato dal collega Casini in tema di « diffusa » *captatio benevolentiae* riveste comunque notevole importanza perché si pone in qualunque parte del territorio in cui il magistrato si candiderà.

NICOLA COLAIANNI. A mio avviso si viene a creare una sperequazione tra la scadenza naturale della legislatura e la fine anticipata della stessa. A mio avviso, comunque, il problema perderebbe di spessore se prevedessimo un periodo più ragionevole, per esempio di sei mesi.

PRESIDENTE. Il relatore, tenendo conto delle giuste osservazioni del collega Colaianni, potrebbe predisporre un emendamento atto a ridurre l'ampiezza del termine in questione. Personalmente propendo per un periodo di due anni.

SALVATORE SENESE. Di fronte alle norme dobbiamo sempre chiederci quale sia il problema che si intende risolvere.

Il rappresentante del Governo ha avuto modo di affermare, nel corso di uno dei suoi interventi, senza che nessuno contrastasse questo assunto, che la disciplina attualmente vigente, la quale limita a sei mesi il periodo di incompatibilità, non ha dato luogo ad alcun inconveniente, fatta eccezione per quella parte in cui esonera da tale vincolo il magistrato, vale a dire in caso di elezioni anticipate.

Se questa è la situazione, non si comprende allora per quale motivo si debba dilatare il periodo di aspettativa – che attualmente è di sei mesi – fino a tre

anni, così come previsto dal secondo comma dell'articolo 27.

PRESIDENTE. Onorevole Senese, come ho già detto, si tratta di due fattispecie distinte. Qui non si sta parlando dell'aspettativa ma della permanenza nell'esercizio delle funzioni! Non è vero che il periodo qui considerato viene elevato da 6 a 36 mesi!

SALVATORE SENESE. È così, signor presidente; altrimenti, a questo punto, debbo rilevare una nostra difficoltà di comunicazione.

PRESIDENTE. Onorevole Senese, l'aspettativa c'è comunque! Non ci si può presentare nella stessa circoscrizione!

SALVATORE SENESE. Attualmente, ci si può presentare nella circoscrizione nel cui ambito si sono esercitate funzioni giudiziarie a condizione che almeno sei mesi prima della data delle elezioni si sia cessati dall'esercizio delle suddette funzioni. Cerchiamo quanto meno di equiparare le due situazioni, magari prevedendo lo stesso periodo di sei mesi.

La questione, che è di estrema delicatezza, merita comunque ulteriori approfondimenti.

PRESIDENTE. Poiché sono imminenti votazioni in Assemblea, il seguito della discussione delle proposte di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 29 settembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO