COMMISSIONE II

**GIUSTIZIA**

**37.**

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 OTTOBRE 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) ..... 365

Gargani Giuseppe, *Presidente* ..... 365, 367, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 378

Binetti Vincenzo, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* ..... 367, 373, 374, 377

Cesetti Fabrizio (gruppo PDS) ..... 368, 369

Colaianni Nicola (gruppo PDS) ..... 367

Diana Lino (gruppo DC), *Relatore* ..... 365, 368, 369, 374, 377

Gaspari Remo (gruppo DC) ..... 372, 376

Imposimato Ferdinando (gruppo PDS) ..... 366, 370, 371, 372, 374

Martucci Alfonso (gruppo liberale) ..... 365, 372

Paganelli Ettore (gruppo DC) ..... 366, 369, 373, 377

Romano Domenico (gruppo PSI) ..... 377

Senese Salvatore (gruppo PDS) ..... 373, 375

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

**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 ».

Avverto nuovamente che, ai fini dell'acquisizione dei prescritti pareri, tutte le votazioni avverranno in linea di principio.

Ricordo che nella seduta di ieri la Commissione aveva deliberato di accantonare gli articoli dal 27 al 32 e che era stata avviata la discussione sull'articolo 33.

A tale articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*All'articolo 33, comma 2 lettera* a), *sostituire le parole* nell'ufficio dinanzi al quale *con le seguenti* nel distretto ove.

33. 2.

Imposimato, Colaianni, Cesetti, Martucci.

Richiamo l'attenzione del relatore sul comma 3 che, agli effetti previsti dall'articolo, parifica la convivenza di fatto al rapporto di coniugio. Mi sembra che si vada così verso la soluzione di una questione annosa, che ha fatto discutere egregiamente anche i notai.

LINO DIANA, *Relatore*. Condivido in linea di massima il testo dell'articolo 33, ma sottolineo che il mio consenso sulla disposizione di cui al comma 3 è limitato unicamente alla sua applicabilità nei casi di incompatibilità indicati nell'articolo. Non sarei d'accordo, infatti, se l'equiparazione ivi prevista avesse ulteriori effetti rispetto a quello di sancire un'incompatibilità. Da buon cattolico, non ho modificato la mia impostazione culturale di fondo: sono contrario ad un principio come quello previsto nel comma 3 con validità generale nell'ordinamento.

ALFONSO MARTUCCI. Devo esprimere qualche perplessità sui diversi cri-

teri di riferimento adottati alle lettere *a)* e *b)* del comma 2: nella prima, infatti, il criterio è soltanto quello dell'ufficio giudiziario, mentre nella seconda è quello del distretto. Devo notare che si verificano frequentemente casi nei quali gli esercenti professioni forensi, pur risiedendo ed avendo lo studio in un centro, vanno ad iscriversi all'albo dell'ordine di una località distante 20 o 30 chilometri mentre continuano ad esercitare nel centro del distretto e soprattutto nell'ambito della corte d'appello. Da un punto di vista di deontologia non codificata, si sono sempre svolte discussioni in proposito, notandosi che, se vi è necessità di trasparenza, vi è dall'altra parte anche il diritto all'esercizio della professione forense. Ritengo, quindi, che un criterio più rigido di esclusione per il distretto sia necessario (sarà eventualmente il giudice a scegliere un distretto diverso), proprio perché si verificano casi in cui l'iscrizione all'albo è solo formale, mirata al mascheramento di un rapporto, di modo che nascono una serie di vociferazioni, se non proprio di lacerazioni personali, nell'ambito del processo. Sono queste le ragioni che mi hanno indotto a sottoscrivere l'emendamento Imposimato 33.2 nel quale, per l'appunto, si fa riferimento al distretto.

Non si tratta soltanto di un problema di immagine perché a volte i magistrati e gli avvocati sono vittime delle impressioni e delle voci create dalla gente. Questo può avvenire allorquando un avvocato esercita in un determinato centro che è parte di un distretto nel quale un parente è magistrato, magari presso la corte d'appello. Come è possibile, però, che un avvocato di Benevento con un fratello magistrato alla corte d'appello di Napoli si impegni a non accettare cause davanti alla corte d'appello? Non possiamo certo limitare l'attività professionale soltanto ad alcuni uffici giudiziari.

D'altronde, nella lettera *a)* in esame, si prevede la formula « nell'ufficio dinanzi al quale svolge abitualmente la professione forense » proprio perché spesso l'iscrizione all'ordine non indica il luogo in cui si esercita effettivamente la professione: posso citare numerosi casi di avvocati iscritti all'ordine di Santa Maria Capua Vetere che svolgono la loro attività a Napoli, dove possono ben avere parenti magistrati. Ricordo che vi sono stati degli scandali dei quali hanno parlato anche i giornali. La materia va dunque valutata con attenzione e, se del caso, ulteriormente approfondita.

In tema di equiparazione della convivenza di fatto al rapporto di coniugio, disposta nel comma 3, si aprirà una serie di discussioni se convivenza sia quella permanente, stabile, non precaria, così come dovrebbe prevedere la legge, oppure no: questo accertamento verrà naturalmente affidato agli organi competenti ed anche alla lealtà ed alla correttezza dei dichiaranti. La convivenza è una realtà di fatto, ciò non toglie che la disposizione in oggetto creerà numerosi problemi. Le mie perplessità sono comunque concettuali perché in effetti, sul piano pratico, nella giurisprudenza sia civile sia penale il criterio della convivenza viene preso in considerazione, come ad esempio nel caso di autorizzazioni e permessi.

ETTORE PAGANELLI. Desidero osservare, con riferimento alle considerazioni dell'onorevole Martucci, che gli inconvenienti esistenti in determinate situazioni non verrebbero eliminati neanche prevedendo semplicemente il riferimento ad altro distretto; bisognerebbe addirittura prevedere l'incompatibilità per i distretti contigui nell'ipotesi di vincoli di parentela o di affinità, dato che in determinate situazioni le possibilità ricordate dall'onorevole Martucci si verificano anche per fori viciniori e distretti contigui. Anche approvando l'emendamento 33.2, quindi, non elimineremmo completamente l'inconveniente.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Condivido le perplessità manifestate dall'onorevole Martucci e sono perfettamente d'accordo sulla necessità di escludere, quanto meno, la possibilità per il magistrato di esercitare le sue funzioni nello

stesso distretto in cui un parente, il coniuge o un affine esercitano la professione di avvocato. Si tratta di un aspetto molto importante: l'onorevole Martucci è stato cauto, ma personalmente devo osservare che il fenomeno di magistrati ed avvocati legati da vincoli di parentela è molto più diffuso di quanto si immagini. L'incredibilità delle decisioni prese da alcuni magistrati può essere collegata alla presenza di parenti che svolgono la loro attività di avvocato apparentemente in tribunali diversi, ma che in realtà lavorano spesso negli uffici dove quei magistrati esercitano le loro funzioni. Data la frequenza di simili circostanze, probabilmente ha ragione l'onorevole Paganelli quando suggerisce di escludere la possibilità per il magistrato di esercitare le proprie funzioni in un distretto contiguo a quello in cui un parente svolge l'attività di avvocato.

Raccomando pertanto l'approvazione del mio emendamento 33.2 volto ad evitare che si verifichino situazioni che rischiano di intaccare il prestigio della magistratura. Per il resto, sono favorevole all'impostazione complessiva dell'articolo 33.

NICOLA COLAIANNI. Le perplessità manifestate dai colleghi sono giuste e indurrebbero a prevedere che il magistrato non possa esercitare le sue funzioni nell'ufficio e nel distretto dove esercitano parenti avvocati. Tuttavia, si creerebbe così un'obiettiva limitazione per il diritto del magistrato di chiedere una sede che è magari quella in cui risiede con il coniuge o con un parente.

Vi sarebbero naturalmente maggiori garanzie, ma se un magistrato, per esempio, ha sede a Benevento, impediremmo al coniuge di esercitare la professione forense nella stessa città. Ritengo, però, che se un magistrato è sostituto procuratore presso il tribunale per i minorenni, il coniuge possa esercitare la professione di avvocato nella stessa sede ma davanti ad altri uffici giudiziari, purché attesti di non avere cause di fronte al tribunale dei minorenni. Obiettivamente, dal punto di vista dell'immagine, non si risolve il problema, perché si sa comunque che in quella sede un avvocato è coniuge di un magistrato. A mio avviso, potremmo affidare al CSM il potere di accertare in concreto se davvero esistono intralci, o collegamenti fra le attività del singolo magistrato e quelle dei parenti che svolgono attività forense nella stessa sede.

Non mi sembrano, invece, giustificate le perplessità sul comma 3 in quanto il concetto di convivenza è ormai molto approfondito dalla giurisprudenza.

PRESIDENTE. Per la verità, personalmente ritengo che sia tutto da discutere.

NICOLA COLAIANNI. Alcuni principi di giurisprudenza, comunque, vi sono: per esempio, la convivenza è considerata in maniera diversa dalla coabitazione o da un rapporto del tutto precario.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. A mio avviso, la formulazione della lettera *a)* del testo in esame risponde sostanzialmente alle esigenze da più parti sottolineate e pertanto non andrebbe modificata. L'avverbio « abitualmente » è infatti abbastanza indicativo dell'esigenza di tenere conto del luogo in cui viene realmente esercitata la professione forense; si potrebbe eventualmente aggiungere un' ulteriore specificazione, inserendo anche l'avverbio « effettivamente ». Mi rimetto pertanto alla Commissione per l'emendamento Imposimato 33.2.

Ho invece delle riserve sull'attuale formulazione del comma 1, perché nel secondo periodo la possibilità di deroga al divieto di prestare servizio in un ufficio giudiziario nel quale esercitano le funzioni di magistrato il coniuge, un parente o un affine fino al terzo grado, è tanto ampia da vanificare sostanzialmente il divieto stesso. Accadono cose incredibili: nell'ambito dello stesso ufficio di procura della Repubblica, possono esservi due o tre coppie di coniugi, entrambi magistrati, che guidano l'intero ufficio. Devo quindi sottolineare l'esigenza di restrin-

gere le ipotesi di deroga, utilizzando formule più cautelari limitandole, ad esempio, al caso in cui vi sia una sola sezione. Preannuncio pertanto la presentazione di un emendamento in tal senso.

LINO DIANA, *Relatore*. Sono contrario alla proposta di modifica del comma 1 indicata dal Governo perché la deroga prevista è collegata ad una verifica nel caso concreto sull'insussistenza di motivi di intralcio al corretto e regolare svolgimento dell'attività giudiziaria e sulla non compromissione della credibilità della funzione giudiziaria. Vi sono, quindi, due requisiti da accertare che rappresentano una garanzia rispetto alla *ratio* complessiva del comma 1.

Ritengo, inoltre, che la trasparenza sia assicurata dall'attuale formulazione del primo periodo del comma 1, che prevede il caso del medesimo ufficio giudiziario. Del resto, prevedere una divisione dei nuclei familiari soltanto perché sono composti da due coniugi entrambi magistrati è una sorta di inutile cattiveria, rispetto alla quale non vi sono sufficienti vantaggi compensativi. Anche sulla base di casi di vita vissuta, mi sento tranquillo e sereno di fronte alla formulazione del comma 1.

Sono contrario, infine, all'emendamento Imposimato 33.2. La *ratio* della norma può essere duplice: collegata all'intenzione di evitare non congrue interferenze fra l'attività del procuratore legale e quella del magistrato, oppure – come credo più ragionevolmente – al timore che insorgano da un lato un *metus* e, dall'altro, una *captatio benevolentiae* che possono indurre il magistrato a procurare clienti al congiunto avvocato, come d'altronde è già accaduto. Ebbene, se la *ratio* precipua della norma è collegata al *metus* o alla *captatio benevolentiae*, neppure spostando il procuratore legale o il magistrato in altro distretto, secondo quanto prevederebbe l'emendamento 33.2, si riuscirebbero ad evitare gli inconvenienti che sono stati menzionati. È ben noto infatti che l'avvocato può esercitare in più distretti di corte d'appello, per cui, se il congiunto magistrato lo vuole favorire, per il *metus* che esercita o con l'intenzione della *captatio benevolentiae*, può ugualmente procurargli clienti.

Potremmo risolvere il problema in maniera conseguente soltanto escludendo anche il distretto contiguo; tuttavia, stabiliremmo così una condizione di grave sfavore per il magistrato, che sarebbe costretto a sradicarsi da un territorio e a trasferirsi in un'altra regione soltanto perché ha un congiunto avvocato. Mi sembra francamente eccessivo e ritengo che la *ratio* della norma sia abbastanza garantita dall'attuale formulazione.

FABRIZIO CESETTI. Desidero raccomandare alla Commissione l'approvazione dell'emendamento Imposimato 33.2, di cui sono cofirmatario. Non sono d'accordo, infatti, con il relatore, poiché chi ha un ufficio legale nello stesso distretto di corte d'appello nella quale lavora un magistrato che sia un parente o un affine, indirettamente ...

LINO DIANA, *Relatore*. Anche in questo caso il magistrato può fare una telefonata ...

FABRIZIO CESETTI. Non si pone soltanto il problema dell'interferenza del magistrato o della capacità dello stesso di procacciare clienti al parente avvocato, ipotesi alla quale non credo, se non per alcuni casi particolari di degenerazione che pure si son o verificati. Dobbiamo infatti considerare anche l'impressione che si può determinare nella pubblica opinione, o nella clientela di un avvocato, nel caso di rapporti di parentela con chi svolge la funzione giudiziaria. Probabilmente, anche io, se fossi imputato per un reato penale, mi rivolgerei all'avvocato che ha un fratello o un parente che fa il magistrato.

LINO DIANA, *Relatore*. Esiste l'istituto dei vicepretori onorari, cioè degli avvocati che svolgono funzioni giudiziarie: è in questo caso, allora, che registriamo il massimo dell'influenza perversa e negativa. Dovremmo, quindi, abolire tale istituto.

FABRIZIO CESETTI. Riconosco che si determinano incongruenze, perché i viceprocuratori e i vicepretori onorari – come tutti sappiamo – svolgono tale funzione al fine di procacciarsi la clientela: questo aspetto verrebbe adeguatamente temperato se vicepretori e viceprocuratori onorari fossero ricondotti alle funzioni proprie di supplenza reale in assenza dei magistrati, nei periodi estivi e durante le ferie. Oggi, invece, a causa delle carenze di organico, spesso dirigono di fatto alcuni uffici giudiziari e partecipano ai collegi giudicanti. Anche a causa di tali guasti, ritengo si debba approvare l'emendamento 33.2 che si occupa di una questione qualificante per risolvere la quale è necessario, a mio avviso, fare riferimento al distretto.

LINO DIANA, *Relatore*. Bisogna aggiungere, allora « purché non contiguo ».

PRESIDENTE. Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

*All'articolo 33, comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

33. 1.

Il Governo.

LINO DIANA, *Relatore*. Sono contrario a tale emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 33.1 del Governo, non accettato dal relatore.

*(È approvato).*

Passiamo alla votazione dell'emendamento Imposimato 33.2.

ETTORE PAGANELLI. Mi asterrò dalla votazione di tale emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Imposimato 33.2, non accettato dal relatore e per il quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'articolo 33 con le modifiche testé apportate.

*(È approvato).*

Poiché all'articolo successivo non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 34.

*(Destinazione ad altre funzioni o trasferimento ad altra sede per incompatibilità).*

1. Salvo quanto disposto dagli articoli 6 e 7, il magistrato, anche senza il suo consenso è destinato ad altre funzioni o è trasferito ad altra sede quando si trova in uno dei casi di incompatibilità previsti dall'articolo 33 o quando per qualsiasi causa, anche indipendentemente da sua colpa e prescindendo da ogni valutazione in ordine a provvedimenti emessi nell'espletamento dell'attività giurisdizionale, non può, nella sede o nell'ufficio che occupa, amministrare giustizia nelle condizioni richieste per la credibilità della funzione.

2. Nei casi previsti dalla lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 33, il magistrato deve essere trasferito ad altro distretto.

*(È approvato).*

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 35.

*(Norme procedimentali).*

1. Quando ricorre una delle situazioni previste dagli articoli 33 e 34, il magistrato interessato o il dirigente dell'ufficio ovvero il magistrato cui compete il potere di sorveglianza, il quale abbia avuto comunque notizia di una delle predette situazioni, ha l'obbligo di denunciarla al Consiglio superiore della magistratura entro il termine di giorni quindici dalla data in cui ne è venuto a conoscenza. Il Consiglio superiore della magistratura può anche attivarsi su richiesta del Ministro di grazia e giustizia ovvero d'ufficio.

2. La competente commissione del Consiglio superiore, compiuti eventuali accertamenti preliminari, se non ritiene di proporre al Consiglio l'archiviazione, dispone l'apertura della procedura di trasferimento dandone immediatamente avviso all'interessato ed avvertendolo che potrà essere sentito, anche a sua richiesta, con l'eventuale assistenza di altro magistrato.

3. Esaurite le indagini, gli atti della procedura sono depositati nella segreteria della commissione; del deposito è dato immediato avviso all'interessato che, nei venti giorni successivi alla ricezione dell'avviso, ha facoltà di prendere visione degli atti, di estrarne copia e di presentare controdeduzioni scritte.

4. Trascorso il termine di cui al comma 3, la commissione, ove non debbano essere compiuti ulteriori accertamenti, propone al Consiglio superiore, entro i successivi trenta giorni, il trasferimento d'ufficio del magistrato o l'archiviazione degli atti.

5. La data della seduta fissata dal Consiglio superiore per la decisione è comunicata almeno venti giorni prima all'interessato, che ha diritto di essere sentito personalmente con l'assistenza di altro magistrato. Il Consiglio decide con provvedimento motivato.

6. La procedura di trasferimento ufficio non può essere iniziata o proseguita se il magistrato è stato, a domanda, trasferito ad altra sede o destinato ad altre funzioni, ed è conseguentemente cessata la situazione di incompatibilità.

7. Nel caso previsto dalla lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 33, quando il procedimento penale si conclude con sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento o quando la proposta per l'applicazione della misura di prevenzione viene rigettata, il magistrato che ne faccia domanda è destinato all'ufficio di provenienza o ad altro della stessa sede anche in soprannumero.

È stato presentato il seguente emendamento:

*All'articolo 35, comma 4, sostituire le parole* al Consiglio superiore *con le seguenti* all'organo di autogoverno.

35. 1.

Imposimato, Colaianni.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Sottolineo che il mio emendamento 35.1 è collegato ad altri riferiti ad articoli precedenti, tutti finalizzati a richiamare i vari organi di autogoverno delle singole categorie di magistrati. Ritengo infatti che il principio, come anche le norme procedimentali, debbano valere non solo per i magistrati ordinari ma pure per quelli amministrativi e contabili.

Considerato che tali emendamenti riferiti ad articoli precedenti non sono stati approvati, non posso fa altro che ritirare il mio emendamento 35.1.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 35.

*(È approvato).*

Poiché all'articolo successivo non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 36.

*(Dispensa dal servizio, collocamento in aspettativa o destinazione ad altre funzioni per infermità).*

1. Il magistrato è dispensato dal servizio se per qualsiasi infermità permanente o per sopravvenuta inettitudine non può adempiere convenientemente ed efficacemente ai doveri del proprio ufficio.

2. Se l'infermità ha carattere temporaneo, il magistrato può essere collocato di ufficio in aspettativa fino al termine massimo consentito dalle vigenti disposizioni. Decorso tale termine, il magistrato che ancora non si trova in condizione di essere richiamato dall'aspettativa è dispensato dal servizio.

3. Il magistrato può essere destinato ad altre funzioni senza il suo consenso

quando le sue condizioni di salute pregiudicano in modo grave lo svolgimento della specifica funzione giudiziaria di cui è investito.

4. Si applicano le disposizioni contenute nei commi da 1 a 5 dell'articolo 35. Nel corso della procedura il magistrato può farsi assistere anche da un perito di fiducia.

5. Nel caso previsto dal comma 3, la procedura non può essere iniziata o proseguita se il magistrato, a domanda, è stato destinato ad altre funzioni compatibili con il suo stato di salute.

6. La sezione disciplinare ove pronunci non luogo a procedere per infermità di mente dell'incolpato, trasmette gli atti alla competente commissione referente perché venga attivato immediatamente il procedimento di dispensa dal servizio.

*(È approvato).*

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 37.

*(Incarichi conferiti dopo la cessazione delle funzioni).*

1. I magistrati, cessati dalle finzioni per qualsiasi causa, non possono rivestire nel triennio successivo incarichi conferiti discrezionalmente dal Governo o dalle regioni.

Desidero rilevare che il previsto termine di tre anni dalla cessazione delle funzioni può apparire eccessivo: ritengo sarebbe preferibile ridurlo ad un anno, poiché altrimenti si trasformerebbe in un'inutile vessazione, anche in considerazione dell'elevata età.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Ritengo giusto che il termine previsto nell'articolo 37 sia di almeno tre anni, poiché vi sono molti casi di magistrati (potrei anche indicare alcuni di quelli attualmente inquisiti in Sicilia per fatti di mafia) che hanno ricevuto incarichi extragiudiziari anche due o tre anni dopo la cessazione dal servizio. È un problema molto serio, perché riguarda una forma di corruzione che trova il suo perfezionamento nel momento successivo alla cessazione dal servizio.

Ritengo, quindi, che debba essere esclusa la possibilità di rivestire incarichi conferiti non solo dal Governo o dalle regioni ma anche da altri enti pubblici: non vedo la ragione per la quale nell'articolo 37 si faccia riferimento soltanto al Governo ed alle regioni, lasciando così aperta la possibilità per altri tipi di incarichi. Ricordo il caso clamoroso del presidente della corte d'appello di Roma che, subito dopo la cessazione dal servizio, è stato chiamato dal Presidente del Consiglio per ricoprire l'incarico di presidente della Consob. Su tale indicazione, peraltro, la Commissione parlamentare ha espresso parere contrario. In teoria, però, l'affidamento dell'incarico sarebbe stato possibile, mentre io ritengo che tale possibilità debba essere esclusa. Non possiamo, infatti, affidarci alla decisione di una Commissione parlamentare – che può esprimere una parere sia positivo che negativo – o del Presidente del Consiglio. Propongo pertanto che i magistrati cessati dalle funzioni per qualsiasi causa non possano rivestire per un determinato periodo incarichi conferiti discrezionalmente dal Governo, dalle regioni o da qualunque altro ente pubblico.

PRESIDENTE. Condivido quest'ultima proposta dell'onorevole Imposimato tendente ad estendere l'esclusione agli incarichi conferiti dagli enti pubblici, mentre ribadisco che il termine di tre anni mi pare eccessivo: tanto vale stabilire che i magistrati, dopo la cessazione dalle funzioni, non possono più ricevere incarichi.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Devo notare che vi sono stati procuratori generali della corte d'appello di Napoli che – nei sei mesi successivi alla cessazione dal servizio – hanno ricevuto l'incarico di presidente della commissione edilizia: dobbiamo tenere presente il pericolo del ripetersi di una situazione simile che è francamente intollerabile nonché fonte di consistenti preoccupazioni.

PRESIDENTE. La *ratio* della norma è che il magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, soprattutto alla fine della carriera, non deve essere condizionato nel suo lavoro da miraggi o speranze di incarichi di vario tipo. Dovremmo allora escludere totalmente la possibilità di ricoprire incarichi dopo la cessazione dal servizio, perché non vedo per quale ragione dopo tre anni il problema sarebbe superato. Se, per esempio, un magistrato, alla fine della carriera, asseconda un forte interesse della regione Campania, dopo aver aspettato tre anni, avrà comunque l'incarico.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Poiché in genere gli scambi di favore sono sinallagmatici e collegati nel tempo, tendono a realizzarsi nel giro di uno o due anni.

ALFONSO MARTUCCI. Sono favorevole all'estensione del divieto, proposta dall'onorevole Imposimato, agli incarichi conferiti dagli enti pubblici i quali, fra l'altro, potrebbero essere altrimenti gravati da onerose riconoscenze postcarriera.

Per quanto riguarda il periodo successivo alla cessazione dalle funzioni di magistrato, dobbiamo tenere presente che non si fa necessariamente riferimento all'età massima della pensione. La cessazione dalle funzioni può essere dovuta a diverse ragioni, per esempio a dimissioni, oppure addirittura all'aspettativa di un prestigioso incarico: sono quindi favorevole ad un termine superiore all'anno, periodo che per altro passa velocemente, come stiamo verificando anche per le precarie vicende di questa legislatura. Dato che i numeri consentono una gradualità e che *in medio stat virtus*, forse potremmo stabilire un termine di due anni.

REMO GASPARI. Desidero fare osservare ai colleghi che le cose di questo mondo hanno sempre due facce. Tutti abbiamo presente la proposta di conferire l'incarico di presidente della Consob al presidente della corte d'appello sulla quale, considerate le relative vicende, è stato naturalmente espresso un giudizio negativo che ha in qualche modo influenzato l'articolo 37. Tuttavia vorrei pregare i colleghi di considerare un altro aspetto: nella mia regione, proprio per ragioni di chiarezza e trasparenza, è stato adottato un criterio che ho giudicato valido e che ha ricevuto ottima accoglienza in ambito regionale: sono stati scelti, come presidenti delle commissioni di controllo anziché i politici come avveniva in precedenza, magistrati in pensione che naturalmente non hanno mai fatto politica e che non hanno neppure avuto contatti con ambienti politici. Che non vi fossero contatti con i nominandi è stato dimostrato dalla nomina di un presidente di tribunale che, purtroppo, nel frattempo era morto: nessuno lo sapeva proprio perché prima della nomina non era stato contattato.

Analoga considerazione vale per la nomina a presidente di commissioni di concorso di magistrati in pensione – anch'essi del tutto estranei al mondo della politica – effettuata anche per operare un taglio netto fra quanto avveniva in un passato anche recente e quanto si vorrebbe ottenere in futuro. A mio avviso, quindi, negare tale possibilità per i magistrati significa ripristinare una situazione che richiedeva, invece, una modifica radicale. Per tale ragione, ritengo si possa prevedere il termine di un anno: è sbagliato, infatti, escludere del tutto la possibilità di conferire incarichi ai magistrati cessati dal servizio.

Sono invece favorevole alla proposta dell'onorevole Imposimato di fare riferimento, oltre che al Governo ed alle regioni, anche a tutti gli altri enti pubblici.

PRESIDENTE. Devo richiamare all'attenzione dei colleghi l'osservazione dell'onorevole Martucci, che ha giustamente rilevato come un magistrato possa andare in pensione sia per raggiunti limiti di età sia perché, ad esempio ha deciso a quarant'anni di fare l'avvocato. Si tratta

di ipotesi diverse che potrebbero essere disciplinate differentemente.

ETTORE PAGANELLI. Anch'io ritengo che sarebbe opportuno distinguere l'ipotesi di cessazione dalle funzioni per raggiunti limiti d'età da quella di cessazione volontaria anticipata per altre cause.

SALVATORE SENESE. Concordo con l'onorevole Paganelli. In effetti, in presenza dell'attuale normativa – sulla quale sarà probabilmente opportuno tornare – che prevede la pensione per i magistrati a settantadue anni, il periodo di tre anni appare eccessivo. Ferma restando l'estensione del divieto agli incarichi conferiti da enti pubblici che mi sembra incontrare il consenso generale, potremmo stabilire il termine di un anno in caso di pensionamento per raggiunti limiti d'età da elevare tre anni in tutti i casi di cessazione dal servizio per cause diverse. Mi sembra una soluzione equilibrata che tiene conto delle varie proposte.

ETTORE PAGANELLI. Desidero ancora far notare che, in alcuni casi, la legge prevede la presenza di un magistrato nei comitati regionali di controllo, per cui dovremmo valutare la norma in esame anche in relazione a tale ipotesi.

PRESIDENTE. Affronteremo il problema nell'ambito della norma di salvaguardia finale che dovremo definire.

Il relatore, tenendo conto delle osservazioni emerse nel dibattito, ha presentato il seguente emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 37:

*Sostituire l'articolo 37 con il seguente:*

ART. 37.

*(Incarichi conferiti dopo la cessazione dalle funzioni).*

1. I magistrati cessati dalle funzioni per raggiunti limiti di età, non possono rivestire nell'anno successivo incarichi conferiti discrezionalmente dal Governo, dalle regioni o da altre pubbliche amministrazioni. Il termine è elevato a due anni se la cessazione dalle funzioni avviene per altra causa.

37. 1.

Il Relatore.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo si rimette alla Commissione su tale emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 37.1 del relatore, sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

*(È approvato).*

Poiché all'articolo successivo non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 38.

*(Durata in carica dei membri non togati del consiglio di presidenza della Corte dei conti).*

1. Al comma 5 dell'articolo 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Essi durano in carica quattro anni; l'incarico non può essere immediatamente rinnovato ».

*(È approvato).*

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 39.

*(Disposizioni abrogate).*

1. Sono abrogati gli articoli 12, secondo comma, 16, 18 e 19, primo e secondo comma, dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; 2, secondo comma,

3, 4, 17, 18, 19, 20, 21 e da 27 a 37 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511; 4, 6 e 17, ultimo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195; 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62 e 65 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

È stato presentato il seguente emendamento:

*Alla rubrica dell'articolo 39 aggiungere le parole* Norme applicabili.

39. 1.

Imposimato, Colaianni.

LINO DIANA, *Relatore*. Invito i presentatori a ritirare l'emendamento 39.1.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Ritiro l'emendamento 39.1.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 39.

*(È approvato).*

Avverto che si dovrà ora tornare alla discussione degli articoli da 27 a 32, in precedenza accantonati e vertenti tutti sul tema dell'incompatibilità di funzioni per i magistrati.

Ricordo che nella seduta del 23 settembre la Commissione aveva iniziato la discussione dell'articolo 27 e degli emendamenti ad esso riferiti.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero sottolineare, come ho ricordato anche nella seduta di ieri, che la situazione legislativa sul tema delle incompatibilità è in continuo movimento: è stata dapprima approvata una legge sul pubblico impiego, cui è seguito un regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi ma non di quelli ordinari; successivamente è stato approvato, dalle Commissioni I e V del Senato, il noto emendamento al disegno di legge collegato alla finanziaria; ora vi è la possibilità di un nuovo emendamento al Senato di cui, allo stato, non si conoscono né l'ambito né i termini.

Stante questa situazione, il Governo ritiene di poter pervenire ad una rimodulazione delle sue posizioni sulla materia, per la quale non vi era stato tempo fra ieri sera e questa mattina. Ferma restando l'esigenza di provvedere in questa sede al più presto, dobbiamo cercare di evitare discrasie. Appare quindi opportuno che il Governo riformuli le proprie proposte affinché la prossima settimana si possano approvare i rimanenti articoli della proposta di legge in una formulazione tale da non dover essere nuovamente modificati dal Senato.

LINO DIANA, *Relatore*. Mi dispiace di dover contraddire il Governo per la seconda volta questa mattina; ritengo, però, che l'area dell'incertezza del Governo sia abbastanza circoscritta rispetto a quella complessiva coperta dagli articoli da 27 a 32, in quanto esso deve definire, sostanzialmente, una linea univoca limitatamente ai magistrati amministrativi ed agli incarichi nei collegi arbitrali. La materia alla nostra attenzione può essere invece affrontata sciogliendo lo stesso nodo a prescindere da quanto il Governo deciderà.

Mi sembra, comunque, difficile prevedere che il Governo possa contraddire se stesso a distanza di pochi giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi. Debbo ritenere, quindi, che il Governo ci riproporrà una dicotomia di disciplina fra magistrati ordinari e amministrativi. Non vi è, allora, motivo di attendere le decisioni del Governo mentre invece è opportuno che la Commissione affronti autonomamente il tema delle incompatibilità, discutendo subito degli articoli da 27 a 32.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Sono d'accordo con il relatore, poiché ritengo

che non sia opportuno rinviare ancora la discussione di questi importantissimi articoli – qualificanti dell'intero provvedimento – in attesa di conoscere in concreto gli orientamenti del Governo per altro intuibili e sui quali non possiamo concordare.

A mio avviso, quindi, è necessario entrare subito nel merito del problema dell'esclusione di incarichi extragiudiziari, compresi gli arbitrati, e valutare in particolare se sia opportuno o meno prevedere deroghe per i magistrati amministrativi che sicuramente limiterebbero la loro indipendenza e imparzialità. L'esperienza, soprattutto in Campania ed in altre regioni del Mezzogiorno, insegna che gli arbitrati sono stati ripetutamente conferiti da enti pubblici come la regione per condizionare i magistrati amministrativi: ciò ha creato un grave allarme segnalato anche dai consigli dell'ordine degli avvocati. Dobbiamo quindi intervenire senza ulteriori indugi e senza attendere eventuali nuove decisioni del Governo le cui posizioni sono ormai chiare.

SALVATORE SENESE. Il problema da affrontare è piuttosto serio e complesso. Ricordo che, quando facevo parte del Consiglio superiore della magistratura, presiedetti per un certo periodo la commissione che autorizzava gli incarichi: in tale sede, fummo costretti ad un improbo lavoro per individuare un criterio limitativo che tenesse conto delle varie esigenze. Poiché, però, i diversi aspetti del problema emergeranno nel corso della discussione sul complesso degli articoli da 27 a 32, a mio avviso, è opportuno iniziarla subito: nel frattempo, il Governo avrà modo di maturare la propria posizione, anche tenendo conto del dibattito che si svolgerà in questa sede.

Per quanto riguarda il merito delle questioni da affrontare, si pone innanzitutto l'esigenza di una scelta tra un regime unificato ed un regime differenziato per i magistrati ordinari ed amministrativi. È una scelta generale, che prescinde dalle contingenze e dagli umori dell'opinione pubblica. Devo subito osservare che, a mio avviso, sul piano dell'evoluzione istituzionale, i tempi sono maturi per arrivare ad una unificazione della disciplina. Del resto, in quest'ultimo decennio, vi è stato un movimento legislativo tendente ad una graduale assimilazione della magistratura amministrativa a quella ordinaria: valga per tutti l'esempio della creazione degli organi di autogoverno della magistratura contabile, amministrativa e militare, che dieci anni fa non esistevano.

Tale prospettiva, peraltro, ha avuto persino eco nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali che se, per un verso, è stata una sorta di fregio o di esercizio calligrafico di questa legislatura, per altro verso, ha evidenziato le tendenze in via di maturazione sul piano costituzionale. Ebbene, in quella sede, il relatore ha sostenuto con forza l'esigenza di andare verso un'accentuata perequazione: qualunque sarà l'esito dei lavori della Commissione, dunque, è evidenziabile un dato di fondo, di cui dobbiamo tenere conto, se vogliamo compiere un'opera di legislazione attenta alle dinamiche profonde dell'ordinamento. Ritengo, pertanto, che dovremo tendere ad una disciplina unitaria per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Indubbiamente, l'ambiguità in cui versa la magistratura amministrativa deriva anche da una certa ambivalenza della norma costituzionale. L'articolo 100 della Costituzione, infatti, definisce il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa ed insieme di tutela della giustizia nell'amministrazione: non vi è, cioè, distinzione fra le due diverse facce. La disposizione costituzionale teneva conto della situazione esistente all'epoca della stesura e della scarsa elaborazione dottrinale sul problema della giustizia amministrativa. Oggi, invece, avvertiamo fortemente l'esigenza di separare le due facce. È infatti davvero anacronistico che un giudice svolga contemporaneamente un ruolo giurisdizionale ed uno di consulenza. Il fatto che un consigliere di Stato – che

spesso, com'è giusto che sia, è un consulente dell'amministrazione – possa passare dalle sezioni giurisdizionali ai gabinetti ministeriali è un qualcosa che stride: spesso, infatti, si troverà a dover decidere sulla legittimità di regolamenti ai quali egli stesso può aver dato il proprio contributo.

Tenendo dunque conto del quadro generale, spezzerei una lancia in favore di un regime unificato in tema di incompatibilità per tutti coloro che nella nostra Repubblica sono incaricati di *ius dicere*, sulla base di quei criteri già allo stato attuale riconducibili al principio fondamentale dell'unità della giurisdizione.

REMO GASPARI. Signor presidente, le osservazioni dell'onorevole Senese, se in parte rispondono a verità, per altra parte non tengono conto della realtà concreta. Devo far presente che quanto è avvenuto nelle zone terremotate della Campania non può essere considerato normale: in quel caso, vi è stata un'alta incidenza di investimenti pubblici in una certa zona, con una miriade di incarichi di collaudo che logicamente ha favorito chi operava sul posto. Si è trattato, però, di una situazione eccezionale, che può verificarsi solo in occasione di grandi calamità naturali: in questa sede, invece, dobbiamo considerare e disciplinare quanto normalmente avviene.

Devo far presente che come ministro per la protezione civile ho eliminato ogni possibilità di affidare l'esecuzione di lavori sia attraverso la trattativa diretta, sia per mezzo delle diverse procedure per l'accollo dei lavori. Ho stabilito, cioè, che ad ogni amministrazione pubblica (lavori pubblici, ferrovie, comuni, province, comunità montane) fossero accreditate le somme necessarie per realizzare i lavori affinché provvedessero direttamente alla gestione dei finanziamenti ed alla realizzazione delle opere: alla protezione civile rimaneva invece, per la doverosa cautela circa l'impiego di somme di pertinenza dello Stato, il collaudo dei lavori. In tal modo, si poteva verificare che fine faceva il denaro dello Stato e quali opere venivano realizzate.

Nel collaudo delle opere, si presentavano problemi non soltanto di ordine tecnico ma anche giuridico, per cui nelle competenti commissioni c'era bisogno di giuristi esperti in materia di lavori pubblici capaci di risolvere i problemi che via via si presentavano. Potrei citare molti esempi di questo genere. Personalmente, ho seguito il criterio di scegliere per tale incarico funzionari pubblici a riposo altamente qualificati e magistrati, richiedendo ovviamente i nominativi ai vari organi di presidenza, per esempio, al presidente del Consiglio di Stato ed al presidente della Corte dei conti. Si potevano così formare commissioni di collaudo in grado di operare sul piano tecnico ed anche di affrontare le vertenze giuridiche sorte durante l'esecuzione dei lavori.

Se non avessimo potuto utilizzare magistrati adeguatamente preparati e tecnici pubblici altamente qualificati, avremmo dovuto rivolgerci al mondo dei professionisti e conseguentemente a quello delle clientele – questa è la verità – perché vi sarebbero state pressioni per assegnare i collaudi e si sarebbe sconfinati nell'abuso. Nei miei ventisei anni di responsabilità governativa non ho mai nominato un professionista della mia regione, anche nel caso di tecnici di valore, proprio per non correre il rischio di una facile accusa di clientelismo.

Sulla base di tale esperienza, l'equiparazione del magistrato penale a quello amministrativo non è a mio avviso possibile, non foss'altro perché le loro competenze e specializzazioni sono diverse: una figura unitaria di magistrato può essere valida in certi ambiti ma non in specifici settori amministrativi nei quali la specializzazione giuridica e professionale ha un suo valore.

D'altronde, ricordo ai colleghi che molte delle questioni relative ai contratti vengono risolte dai magistrati amministrativi, poiché il loro parere è una delle componenti delle decisioni del Governo

nel caso di interventi ed investimenti di un certo ammontare. Non possiamo, quindi, prevedere un sistema che valga per tutti, anche per chi conosce dettagliatamente gli aspetti una certa materia ed è in grado di fornire un parere tecnico preciso e chiaro, sulla base del quale può formarsi l'orientamento dell'amministrazione responsabile.

Questa differenza di professionalità deve essere necessariamente presa in considerazione; diversamente, dovremmo chiamare in causa i professionisti privati, con tutte le conseguenze, anche sul piano della trasparenza e della sicurezza, che possiamo facilmente ipotizzare tenendo conto delle esperienze vissute che ben conosciamo.

ETTORE PAGANELLI. Devo notare che, riprendendo la discussione sull'articolo 27, siamo immediatamente arrivati al tema delle incompatibilità e dell'equiparazione tra giudici ordinari ed amministrativi. Non dobbiamo dimenticare però anche l'importante problema dell'ineleggibilità sul quale il Governo si era riservato di trarre conclusioni dalla discussione: è importante che ciò avvenga in tempi rapidi, dato che esso si presenterà già nelle prossime elezioni amministrative per le quali potrebbero candidarsi dei magistrati.

DOMENICO ROMANO. Concordo sull'esigenza manifestata dal collega Paganelli che il Governo chiarisca la propria posizione anche in tema di ineleggibilità. Per quanto riguarda le incompatibilità, dobbiamo partire da una premessa: verifichiamo una crisi della giustizia a tutti i livelli di giurisdizione, civile, penale, amministrativa e contabile. Conseguentemente, tutti i magistrati devono tornare ad assolvere le funzioni giurisdizionali che loro competono, senza essere distolti da altre attività. Solo così sarà possibile superare le evidenti insufficienze del settore della giustizia.

Non possiamo consentire in questo campo posizioni diversificate: per quanto attiene alla collaborazione sul piano amministrativo, si può fare riferimento a funzionari con alta preparazione e professionalità, come quelli che operavano nella regione Puglia. Il dato reale che ci impone una soluzione unitaria è che, di fronte all'inefficienza della giustizia ordinaria, amministrativa e contabile, tutti coloro che hanno vinto un concorso per assolvere funzioni giurisdizionali devono essere ad esse destinati.

LINO DIANA, *Relatore*. E quelli nominati dal Governo?

DOMENICO ROMANO. Vale lo stesso principio.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo condivide l'esigenza di pervenire in tempi rapidi ad una disciplina che regoli il regime delle incompatibilità per i magistrati. Vi sono, tuttavia, alcuni problemi giuridici molto seri che, francamente, mi sembra vengano in parte sottovalutati. L'onorevole Senese, ad esempio, ha fatto riferimento al principio dell'unità della giurisdizione che, se applicato, dovrebbe condurre ad una uniformità di trattamento per i magistrati ordinari ed amministrativi: si tratta di un primo grande tema da non sottovalutare.

Passando al regolamento sugli incarichi dei magistrati amministrativi, approvato con un decreto del Presidente della Repubblica che trova fondamento nella legge di riforma del pubblico impiego, occorre chiedersi se sia nuovamente possibile intervenire nella stessa materia sul piano legislativo. Si pone evidentemente un problema di raccordo tra fonti normative diverse, collegato a quello, tuttora discusso, dell'efficacia della riserva di legge e del suo valore – relativo od assoluto – sulla base della lettera dell'articolo 108 della Costituzione. Il principio indicato in tale articolo è rispettato con il regolamento? Possiamo tornare a legiferare sulla materia degli incarichi dei magistrati amministrativi, oppure no, considerato che le norme contenute nel

regolamento sono l'esito finale di un procedimento legislativo?

Ho svolto una personale ricerca ed ho riscontrato che il principio della riserva di legge previsto dall'articolo 108 è interpretato dai costituzionalisti come riserva di legge relativa: se così è, la riserva è stata coperta dal regolamento approvato con il più volte citato decreto del Presidente della Repubblica n. 418 del 6 ottobre 1993.

In sostanza, non vorrei che l'esigenza di riflettere che ho evidenziato venisse intesa come un intento dilatorio del Governo. Non è così: torno a sottolineare la complessità dei problemi in gioco che l'iniziativa del Senato, a mio avviso improvvida, ha ulteriormente aggravato, tenuto conto della ragionevole possibilità che il provvedimento collegato alla finanziaria diventi legge prima della proposta al nostro esame. Sono, quindi, d'accordo a che si prosegua nella discussione, ma devo rilevare che la posizione del Governo si fa precipuamente carico dell'esigenza di disciplinare le incompatibilità e di restituire i magistrati ai loro compiti di esercizio della giurisdizione.

PRESIDENTE. Dato che fra pochi minuti avranno luogo votazioni qualificate in Assemblea, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10,50.**

*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 27 ottobre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC11-2LG-37
Lire 500