COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 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);

Impositato e Pecoraro Scanio: Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (2267) 427

Gargani Giuseppe, *Presidente* 427, 428, 429, 430, 431, 432, 434, 435, 437, 438, 439

Ayala Giuseppe (gruppo repubblicano) .. 431, 434

Binetti Vincenzo, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 429, 430, 431, 433, 434, 435

Colaianni Nicola (gruppo PDS) 428, 429, 431, 435, 437, 438, 439

Diana Lino (gruppo DC), *Relatore* 429, 431, 432, 434, 435, 437

Galasso Alfredo (gruppo movimento per la democrazia: la Rete) 432, 433

Gaspari Remo (gruppo DC) 429

Impositato Ferdinando (gruppo PDS) .. 428, 438

Mancini Gianmarco (gruppo lega nord) 432, 433, 434, 438

Martucci Alfonso (gruppo liberale) 438

Mastrantuono Raffaele (gruppo PSI) 431, 433, 434, 435, 438

Paganelli Ettore (gruppo DC) 431, 437

Romano Domenico (gruppo PSI) 432, 433

Scalia Massimo (gruppo dei verdi) ... 428, 429, 431, 432, 434, 438

Sui lavori della Commissione:

Gargani Giuseppe, *Presidente* 427

La seduta comincia alle 9,40.

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

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Come tutti ricordano, nella seduta di martedì scorso sono stati formulati rilievi sul mancato intervento del ministro di grazia e giustizia all'audizione davanti alla Commissione, prevista per la mattinata di quello stesso giorno. Devo ribadire che il ministro si era dichiarato ben disponibile a riferire e discutere sulle questioni carcerarie; successivamente – per la precisione il sabato precedente – mi aveva comunicato l'impossibilità di partecipare a tale audizione in ragione di una imprevista riunione del Consiglio dei ministri. Dovendo quest'ultimo discutere della legge riguardante i servizi segreti, il ministro era indispensabile a tale consesso. Il lunedì precedente al giorno fissato per l'audizione, tutti i colleghi sono stati avvertiti del rinvio.

Il ministro si è molto amareggiato per i rilievi formulati in Commissione e mi ha chiesto di riportare questi suoi sentimenti alla Commissione. Colgo comunque l'occasione per ribadire che le ragioni che hanno impedito al ministro di partecipare ai nostri lavori sono assolutamente ovvie e trasparenti.

A prescindere dalla polemica nata dal fatto che il Governo si è rimesso alla Commissione in tema di carcerazione preventiva – cosa, questa, che rientra nella valutazione politica che naturalmente è stata e sarà sempre consentita – ritengo che occorra ribadire in maniera formale e solenne che alcune eccezioni poste non avevano ragion d'essere. Il ministro era stato costretto a privilegiare il lavoro del suo ufficio rispetto all'audizione; altrimenti avrebbe dovuto chiedere il rinvio del Consiglio dei ministri, cosa per la quale Ciampi non era disponibile.

Il ministro mi ha assicurato nuovamente la sua piena disponibilità per qualsiasi data. L'ufficio di presidenza della Commissione – che ha già programmato i propri lavori per la settimana – deciderà, di intesa con il ministro, la data per l'audizione che presumibilmente si svolgerà la prossima settimana.

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 di ieri la Commissione aveva continuato la discussione sull'articolo 28 e sugli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi ad esso riferiti. In particolare, la discussione si era accentrata su l'emendamento 28.8 (interamente sostitutivo dell'articolo) e sull'articolo aggiuntivo 28.01 del relatore per i quali, dopo l'ampio e approfondito dibattito sin quì svolto, dovremmo passare alle dichiarazioni di voto.

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

Passiamo alla votazione del subemendamento Anedda 0.28.8.1.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Non posso far altro che riconfermare la preoccupazione del gruppo del PDS per il tentativo di estendere ai magistrati ordinari alcuni privilegi nonché la possibilità di ottenere incarichi extragiudiziari, originariamente previsti per i magistrati amministrativi e contabili.

Ove non venissero accolti gli emendamenti che tendono a riservare in modo assoluto alla legge la disciplina degli incarichi e di altre attività consentite ai magistrati – il rinvio ai regolamenti apre infatti spazi notevoli per eventuali deroghe al principio dell'incompatibilità – il gruppo del PDS non potrà che votare contro l'emendamento 28.8 e l'articolo aggiuntivo 28.01 del relatore.

Concludendo, desidero esprimere il mio rammarico per il fatto che la Commissione non intenda accogliere un emendamento molto equilibrato – peraltro riproposto da numerosi colleghi – che sgombera il campo da una preoccupazione legittima, vale a dire che rientri dalla finestra quanto accuratamente era stato cacciato fuori dalla porta.

MASSIMO SCALIA. Riservandomi di intervenire in sede di dichiarazione di voto sui singoli emendamenti, desidero innanzitutto esprimere la mia contrarietà per un trattamento diversificato tra categorie di magistrati e soprattutto per l'affidamento ad un regolamento della previsione degli incarichi amministrativi ed altre attività consentite ai magistrati; temi che avrebbero potuto costituire materia per emendamenti del gruppo verde che, per ragioni contingenti, non ha avuto tempo e modo di presentare.

Voterò dunque a favore del subemendamento Anedda 0.28.8.1 il cui evidente scopo è proprio quello di pervenire all'unità della giurisdizione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Anedda 0.28.8.1, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È approvato).

Risulta pertanto assorbito l'emendamento Imposimato 0.28.8.2.

MASSIMO SCALIA. A seguito della modifica introdotta con l'approvazione del subemendamento Anedda 0.28.8.1 – molto apprezzabile perché cambia la portata dell'emendamento 28.8 del relatore – il gruppo dei verdi voterà a favore di tale ultimo emendamento.

NICOLA COLAIANNI. In conseguenza dell'approvazione del subemendamento Anedda 0.28.8.1, oltre alla rubrica, dovranno essere modificati anche quei commi dove sono riportate le parole « ordinari e militari » alle quali dovranno essere aggiunte le altre « amministrativi e contabili ».

Dichiaro, comunque, che voterò a favore dell'emendamento 28.8 così modificato.

PRESIDENTE. Onorevole Colaianni, la questione da lei posta sarà risolta in sede di coordinamento formale del testo approvato.

REMO GASPARI. Con l'approvazione del subemendamento Anedda 0.28.8.1 – che personalmente considero un grave errore – di fatto si escludono dalle commissioni di concorso per i dirigenti dello Stato i magistrati amministrativi che sono proprio i tecnici del settore. Conseguentemente, ogni direttore generale si darà da fare per avere i soliti portaborse: ciò comporterà un netto peggioramento dell'andamento della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento del relatore 28.8, riguardo al quale vorrei nuovamente sottolineare che pone soltanto un problema di coordinamento, che potrà essere agevolmente risolto dal momento che, tra l'altro, stiamo procedendo a votazioni in linea di principio.

Pongo pertanto in votazione l'emendamento del relatore 28.8, con la modifica testé apportata, accettato dal Governo.

(È approvato).

A seguito di tale votazione risultano pertanto preclusi gli emendamenti Anedda 28.5, Lazzati 28.3, Colaianni 28.1, Anedda 28.6 e Colaianni 28.2. Ricordo, altresì, che il Governo aveva ritirato l'emendamento 28.4.

MASSIMO SCALIA. Vorrei chiedere al relatore se, in conseguenza dell'approvazione dell'emendamento 28.8, non ritenga opportuno proporre di modificare l'articolo 28-*bis* aggiungendo le parole « amministrativi e contabili » dopo le parole « ordinari e militari ».

LINO DIANA, *Relatore*. Il suggerimento del collega Scalia è oggetto di uno specifico subemendamento all'articolo 28-*bis*: mi riferisco al subemendamento Anedda e Maceratini 0.28.01.1.

Comunque, dopo l'approvazione da parte della Commissione degli emendamenti all'articolo 28, si pone un problema che è qualcosa di più che non una questione di coordinamento. Stavo, infatti, verificando se per ipotesi, dopo aver aggiunto alla rubrica ed al primo ed al secondo comma dell'articolo 28 le parole « amministrativi e contabili », in qualche modo il nuovo testo dell'articolo 28 non rischi di collidere in parte con l'articolo 28-*bis*. Si tratta, com'è evidente, di una verifica alquanto impegnativa.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo vuole segnalare la specificità dell'articolo 28-*bis*, riguardo al quale in effetti il problema del coordinamento – che si è posto per il precedente articolo 28 – in questo caso non si pone, facendo tale articolo riferimento esclusivamente all'utilizzazione dei magistrati ordinari presso il Ministero di grazia e giustizia. In altre parole, ciò significa che non si pone un problema di estensione anche ai magistrati amministrativi.

LINO DIANA, *Relatore*. Quanto ai pareri sui subemendamenti all'articolo 28-*bis*, ricordo che sono già stati espressi nella seduta di ieri. Confermo comunque le ragioni esposte al termine di tale seduta in base alle quali ho espresso parere contrario su tutti i subemendamenti presentati.

NICOLA COLAIANNI. Non avendo partecipato alla seduta di ieri, mi rifaccio a quanto poc'anzi dichiarato dall'onorevole Imposimato per ciò che concerne gli emendamenti su cui il relatore continua a dichiararsi contrario, cioè tutti gli emendamenti che chiedono di sopprimere le parole « o di regolamento ». Desidero osservare che, a mio avviso, l'emendamento 28.2 dichiarato precluso deve considerarsi riferito all'articolo 28-*bis* perché, in caso contrario, finiremmo per conferire al Governo una potestà regolamentare anche per ciò che concerne la reimmissione nei ruoli della magistratura dei

magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia che siano in sovrannumero a seguito di quella ricognizione che viene compiuta attraverso il regolamento. Con il nostro emendamento proponiamo che questi magistrati vengano destinati alle funzioni giudiziarie, eventualmente anche in sovrannumero, passando però attraverso una normale procedura concorsuale. Su questo desidereremmo che si pronunciasse il relatore, in quanto tale disposizione potrebbe diventare un comma aggiuntivo all'articolo 28-*bis*.

L'ultimo comma di tale articolo così recita: « Nel termine di un anno » (termine che, se ho ben compreso, il relatore intende ridurre a sei mesi) « dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati le funzioni e i posti che presso il ministero di grazia e giustizia devono essere assegnati a magistrati ordinari. » A quel punto, cosa succederà? Noi speriamo che non vi sarà più bisogno di centocinquanta magistrati presso il Ministero di grazia e giustizia e che ne saranno sufficienti, ad esempio, sessanta; gli altri novanta debbono allora rientrare in ruolo ed a questo punto si pone il problema che precedentemente veniva risolto dal disposto del comma 6 dell'articolo 28, il quale si limitava a stabilire che tali magistrati rientrano in servizio anche al di fuori delle normali procedure concorsuali. A nostro avviso, una norma di questo tenore andrebbe comunque introdotta nell'articolo 28-*bis*, ma emendata nel senso che tali magistrati rientrano in servizio sulla base delle normali procedure concorsuali oppure potranno essere destinati anche in sovrannumero agli uffici cui erano assegnati prima del collocamento. In sostanza, introduciamo nuovamente il principio del concorso, in quanto a nostro giudizio non è giusto che i magistrati in oggetto possano bypassare il concorso e quindi superare altri candidati magari in possesso di un numero di titoli maggiore.

PRESIDENTE. L'onorevole Colaianni ha presentato il seguente subemendamento:

All'articolo aggiuntivo 28. 01, dopo il comma 5, aggiungere il seguente:

6. Nel termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma precedente i magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, non addetti agli uffici di cui al comma 3, sono ricollocati in ruolo con le normali procedure concorsuali o altrimenti destinati, anche in soprannumero, agli uffici cui essi erano assegnati prima del collocamento fuori ruolo.

0. 28. 01. 7.

Colaianni.

Avverto altresì che è stato presentato il seguente subemendamento:

All'articolo aggiuntivo 28. 01, ultimo comma, sostituire le parole un anno *con le seguenti* sei mesi.

0. 28. 01. 6.

Il Relatore.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'onorevole Colaianni pone un problema concreto e quindi, in linea di massima, il Governo non è contrario a quanto da lui proposto. Ritengo soltanto che bisognerebbe acquisire sul punto il parere del Consiglio superiore della magistratura perché questo criterio di utilizzazione dei magistrati che diventano in esubero rispetto alle esigenze del Ministero di grazia e giustizia e che devono essere destinati altrove, al di fuori delle normali procedure concorsuali o addirittura assegnabili in sovrannumero, coglie un'esigenza effettiva, anche se probabilmente si pone contro altre indicazioni che, a mio avviso, il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe valutare nell'ambito del quadro generale di utilizzazione di tutti i magistrati. La norma proposta è di per sé giusta, ma ribadisco che su di essa andrebbe acquisito il parere del Consiglio

superiore della magistratura, non fosse altro per il fatto che grazie ad essa si realizza una situazione che non vorrei definire di privilegio, ma che certamente è di forte beneficio a favore dei magistrati che prestano la propria opera presso il Ministero di grazia e giustizia e che poi, con precedenza rispetto a tutti gli altri, ottengono la sede desiderata. Si dovrebbe inoltre tener conto del piano generale di utilizzazione che il Consiglio superiore della magistratura, l'Associazione nazionale magistrati ed altri soggetti hanno delineato. Fatte queste riserve (che il Governo comunque ha espresso per dare un contributo di chiarezza), non ho particolari motivi di contrarietà rispetto all'emendamento proposto dall'onorevole Colaianni.

NICOLA COLAIANNI. L'esigenza, prospettata dall'onorevole sottosegretario, di acquisire il parere del Consiglio superiore della magistratura è senz'altro giusta; tuttavia, mi pare che la procedura cui si darebbe luogo con l'emendamento in oggetto sia quanto mai rispettosa dei tempi e delle competenze del Consiglio superiore della magistratura: infatti, con l'emendamento proponiamo che questi magistrati vengano immessi in ruolo con le normali procedure concorsuali, a differenza di quanto prevedeva il sesto comma dell'originario articolo 28, in base al quale si sarebbe creato un problema che, secondo la giurisprudenza del Consiglio superiore della magistratura, riguarda il cosiddetto concorso virtuale. Invece, se stabiliamo che debbano essere seguite le normali procedure concorsuali, facciamo venir meno qualunque problema, anche di rapporto con il Consiglio superiore della magistratura.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è d'accordo.

ETTORE PAGANELLI. Vorrei sapere cosa accadrebbe a questi magistrati se tutto quanto è stato prospettato non dovesse avvenire nel termine di sei mesi.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi pare evidente che come termine debba essere assunto quello del momento in cui cessa la destinazione.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Si potrebbe, allora, lasciare come termine un anno.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di pronunciarsi sul subemendamento Anedda 0.28.01.1.

MASSIMO SCALIA. Dichiaro il voto favorevole del gruppo verde a questo subemendamento che ripropone, sia pure su altro terreno, quella visione sinottica che riguarda tutta la magistratura, per cui le funzioni amministrative sono escluse non soltanto per i magistrati ordinari e militari, ma anche per tutti gli altri. Mi sembra del tutto coerente con quanto abbiamo stabilito in precedenza e non vedo per quale motivo, al contrario, i magistrati amministrativi e contabili potrebbero esercitare funzioni amministrative non espressamente consentite da norme di legge.

GIUSEPPE AYALA. Il gruppo repubblicano voterà a favore del subemendamento Anedda 0.28.01.1.

LINO DIANA, *Relatore*. Sento il bisogno di ricordare ai colleghi che, a seguito dell'approvazione degli emendamenti riferiti all'articolo 28, ricomprendere nella rubrica anche i magistrati amministrativi e contabili comporterebbe le seguenti discrasie: alla lettera *d)* dell'articolo aggiuntivo *28-bis* è scritto che si consente ai magistrati l'esercizio di funzioni amministrative in qualità di componenti degli uffici del Consiglio superiore della magistratura. Ove si approvasse l'emendamento, anche i magistrati amministrativi e contabili – che pure dispongono di un proprio organismo di rappresentanza e di autogoverno – possano entrare a far parte di quel consesso.

Inoltre, sulla base del comma 4 dello stesso articolo 28-*bis* – che prevede l'equiparazione delle funzioni amministrative a quelle giudiziarie, in particolare di quelle esercitate dai magistrati addetti alla Corte costituzionale a quelle esercitate dai magistrati applicati all'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di cassazione – verrebbero ricompresi nella potenziale fascia di addetti a tali uffici anche i magistrati amministrativi e contabili.

DOMENICO ROMANO. Mi sembra un fatto positivo.

LINO DIANA, *Relatore*. Non dico di no, purché la Commissione ne sia consapevole.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Anedda 0.28.08.1, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È approvato) .

LINO DIANA, *Relatore*. Invito l'onorevole Mancini a ritirare il suo emendamento 28.01.3 perché troppo drastico nell'escludere ogni funzione amministrativa da parte dei magistrati.

GIANMARCO MANCINI. Lo ritiro perché considero esaustivi – e pertanto voterò a favore – i subemendamenti miranti a escludere la possibilità di disciplinare le funzioni amministrative dei magistrati anche con regolamento.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli identici subemendamenti Anedda 0.28.01.2, Imposimato 0.28.01.4 e Martucci 0.28.01.5.

MASSIMO SCALIA. Voterò a favore degli identici subemendamenti Anedda 0.28.01.2, Imposimato 0.28.01.4 e Martucci 0.28.01.5 miranti a sopprimere le parole « o regolamento » sulla base di un principio di trasparenza e correttezza. Non dimentichiamo, che il riferimento è a generici regolamenti: al limite, potremmo ritrovarci di fronte all'incredibile situazione per la quale il regolamento di una regione o di un comune possono modificare una legge dello Stato.

Al di là degli aspetti formali, va sottolineato – desidero dirlo con estrema chiarezza affinché resti a verbale – che proprio attraverso i regolamenti si è aperta quella piaga che la legge al nostro esame in qualche modo intende sanare.

LINO DIANA, *Relatore*. Garbatamente desidero contraddire le argomentazioni dell'onorevole Scalia, che lo inducono a votare a favore degli identici emendamenti miranti a sopprimere le parole « o regolamento ».

Attenendo il comma 1 dell'articolo aggiuntivo 28-*bis* alle funzioni amministrative dei magistrati ed essendovi una riserva di legge per il loro ordinamento giuridico, è ben chiaro che l'unico regolamento che in ipotesi potrebbe intervenire a disciplinare una materia (che per l'appunto è sotto riserva di legge) è quello statuale. È quindi concettualmente escluso che regolamenti di rango inferiore a quelli del Governo possano disciplinare in qual si voglia maniera o occasione funzioni amministrative proprie di un corpo per la cui disciplina – lo ripeto – esiste riserva di legge.

ALFREDO GALASSO. Francamente non ho capito bene quanto sostenuto dal relatore. Probabilmente dovrò rinfrescare qualche nozione di istituzioni di diritto pubblico. Per quel che ne so, il regolamento è fonte di diritto subordinata e non mi risulta che nell'articolo 1 delle disposizioni preliminari al codice civile sia indicata una distinzione fra regolamento statuale e regolamento non statuale. Nel caso in cui esiste riserva di legge – ed in ciò concordo con il relatore – dovrebbe essere esclusa la fonte regolamentare, quale che sia. Probabilmente, il relatore voleva riferirsi all'ammissibilità dei regolamenti di attuazione. Ciò, peraltro, mi sembra implicito perché quest'ultimo non può introdurre una norma diversa rispetto alla legge.

Mi sembra, invece, corretta l'osservazione del collega Scalia. Poiché nell'articolo aggiuntivo l'indicazione al regolamento è di carattere generale, si potrebbe verificare, ad esempio, che l'università che produce un regolamento autonomo potrebbe senza problemi stabilire che magistrati amministrativi o ordinari vengano destinati a certe loro proprie funzioni. Una possibilità del genere mi sembra davvero incongruente e fa nascere in me anche dubbi di legittimità costituzionale. Da ultimo, anch'io faccio rilevare come, sotto il profilo politico, la previsione in oggetto non faccia altro che far rientrare dalla finestra quello che finalmente è uscito dalla porta. Voterò dunque a favore degli identici subemendamenti Anedda 0.28.01.2, Imposimato 0.28.01.4 e Martucci 0.28.01.5.

RAFFAELE MASTRANTUONO. L'onorevole Galasso ha anticipato molte delle considerazioni che era mia intenzione svolgere. Desidero perciò sottolineare soltanto che, se quanto sostiene il relatore è vero, la norma è superflua. Casomai, se questa fosse la sottostante intenzione, si dovrebbe far espresso riferimento al decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi della legge n. 400 del 1988, escludendo così ogni riferimento ad altre fonti regolamentari, magari comunali, provinciali, regionali o ancora universitarie, cioè di una serie di enti pubblici che godono di potestà regolamentare, spesso esercitata in contrasto con la legge.

Ritengo, comunque, che l'esercizio di funzioni amministrative non possa mai essere disciplinato da regolamento. La sola fonte possibile è la legge. A tale ultimo proposito potrebbe sorgere l'interrogativo se si tratti soltanto di legge nazionale o anche regionale. Per queste ragioni voterò a favore dei subemendamenti miranti a sopprimere le parole « o regolamento ».

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Pur non essendo un costituzionalista vorrei fare qualche osservazione dettata dal buon senso. Le preoccupazioni avanzate possono essere tranquillamente superate perché il regolamento in questione non può che essere del Governo e pertanto non può che muoversi entro i confini della legge, di quella che ci accingiamo ad approvare nonché delle altre vigenti. Pertanto, al di là dei criteri fissati, in particolare dal comma 1 dell'articolo 28 poc'anzi approvato, non sarà certamente possibile andare.

Per definizione, dunque, il regolamento non può che essere attuativo dei criteri fissati che dovrebbero francamente tranquillizzarci. Abbiamo infatti stabilito alcune regole per l'esercizio delle attività extragiudiziarie che limitano l'ambito del possibile futuro regolamento. Se quest'ultimo, invece, si muovesse in una materia coperta da riserva di legge, sarebbe palesemente illegittimo.

ALFREDO GALASSO. Non sono d'accordo con quanto ha appena affermato il sottosegretario Binetti perché anche nel codice civile vi sono molte norme che fanno rinvio a norme regolamentari e perfino agli usi. Ciò significa che, se non vi è una previsione nella norma di legge, può ben esservi in un regolamento e perfino negli usi; il che vuol dire che qui stabiliamo una duplicità di fonti che è esattamente ciò che io contrasto.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. All'articolo precedente abbiamo già stabilito il quadro normativo.

GIANMARCO MANCINI. Vorrei soltanto spiegare la posizione del gruppo della lega nord, posizione del resto già chiara dal tenore dell'emendamento che garbatamente mi è stato chiesto di ritirare. La nostra posizione ricalca quella espressa poc'anzi dall'onorevole Scalia e quindi voteremo a favore dei subemendamenti soppressivi delle parole « o regolamento ».

DOMENICO ROMANO. Avendo ascoltato le argomentazioni svolte dai colleghi

e dal rappresentante del Governo, sono stato assalito da un dubbio. Non conosco, per esempio, il regolamento collegato alla normativa relativa ai giudici amministrativi ed a quelli contabili. Se tale regolamento esiste, si estende a tutti, *ergo* quei benefici che oggi sono a favore dei giudici amministrativi e contabili (in proposito ha ragione il collega Imposimato) si estendono anche ai giudici ordinari. Allora, dobbiamo evitare che ciò si realizzi e dobbiamo fare in modo che qualunque regolamento non risulti ostativo di quanto disciplinato nell'ambito dell'articolo 28-*bis*.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Avevo chiesto taluni chiarimenti che però non mi sono stati forniti. Comunque, se il regolamento non può che essere attuativo, tanto vale scriverlo.

GIUSEPPE AYALA. Se la tesi espressa dal rappresentante del Governo è valida, come io ritengo, il termine « regolamento » risulta del tutto pleonastico, il che significa che, non essendo nostra intenzione introdurre nelle norme che stiamo varando alcunché di pleonastico, dobbiamo sopprimerlo.

Per altro verso, ove quell'interpretazione fosse inesatta (cosa che non credo), a maggior ragione il termine « regolamento » andrebbe tolto: infatti, se riconosciamo a questa fonte di normazione secondaria la possibilità di introdurre qualcosa di diverso dai principi che ispirano le norme che stiamo varando, per coerenza dobbiamo eliminare questo termine. Il gruppo repubblicano, pertanto, voterà a favore degli identici subemendamenti in questione.

PRESIDENTE. Le precisazioni fornite dal rappresentante del Governo sono esatte, per cui, se al termine « regolamento » aggiungessimo « del Governo », credo che introdurremmo una specificazione che è nelle cose.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Poiché, tra l'altro, il testo contiene le parole « consentite da norme di legge », non semplicemente « da legge », effettivamente il termine « regolamento » è del tutto pleonastico, visto che un regolamento previsto dalla Presidenza del Consiglio rientra nell'ipotesi delle norme di legge.

GIANMARCO MANCINI. Per rispondere al collega Ayala, vorrei osservare che, dal momento che di solito nel più è contenuto il meno e che su questo tema vi è un dibattito, potremmo trovare un accordo per inserire nella legge qualcosa che potrebbe magari essere pleonastico, ma che non siamo sicuri che lo sia.

MASSIMO SCALIA. Ritengo che lasciare le parole « o regolamento » (a parte la considerazione molto stringente del collega Ayala per il quale esse sarebbero o pleonastiche o tali da aprire le porte che intendiamo chiudere) imponga alla Commissione di chiedersi cosa potrà fare il legislatore futuro. In questo senso, desidero far presente con molta chiarezza che lasciare solo le parole « norme di legge » significa far assumere al legislatore la eventuale responsabilità di cambiare il regime che stiamo modificando. Se manteniamo le parole « o regolamento », significa che lasciamo ad altri questa responsabilità: mi riferisco all'articolo 6 della legge n. 400 del 1988 che ha riformato la Presidenza del Consiglio dei ministri, in base al quale al Governo verrebbe delegato il compito di varare un provvedimento che modifichi la legge che stiamo esaminando.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi rimetto alla proposta, formulata dal presidente, di aggiungere dopo le parole « o regolamento » le parole « di Governo ».

LINO DIANA, *Relatore*. Concordo.

PRESIDENTE. Il relatore potrebbe presentare un subemendamento in tal senso.

LINO DIANA, *Relatore*. Soltanto se la Commissione è d'accordo, altrimenti non ritengo opportuno farlo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione gli identici emendamenti Anedda 0.28.01.2, Imposimato 0.28.01.4 e Martucci 0.28.01.5, non accettati dal relatore né dal Governo.

(Sono approvati).

Passiamo alla votazione del subemendamento 0.28.01.6 del relatore.

VINCENZO BINETTI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è contrario a questo subemendamento.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Colaianni 0.28.01.7.

NICOLA COLAIANNI. Signor presidente, ho riformulato l'emendamento 28.2 introducendo il termine di tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento di cui al comma precedente. Ciò perché si è pensato che, laddove il Governo non emanasse tale regolamento nel termine di tre mesi, sarebbe scorretto prefigurare un nuovo termine.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Colaianni 0.28.01.7, accettato dal relatore e dal Governo.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'articolo aggiuntivo 28.01 così come modificato.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Vorrei invitare il relatore ad aggiungere al punto d) le parole « e organi di autogoverno della magistratura amministrativa e contabile ».

LINO DIANA, *Relatore*. Non sono d'accordo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo 28.01 con le modifiche testé apportate, accettato dal Governo.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 29.

(Incompatibilità di funzioni per i magistrati amministrativi e contabili).

1. I magistrati amministrativi e contabili possono espletare soltanto incarichi espressamente consentiti da disposizioni di legge o di regolamento.

2. Nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono dettate norme intese ad individuare gli incarichi che i magistrati amministrativi e contabili possono espletare e ad assicurare la compatibilità di tali incarichi con lo svolgimento dei compiti istituzionali, nonché a realizzare un'equa ripartizione tra i magistrati stessi sia degli incarichi, sia dei relativi compensi.

3. Qualora entro il termine di cui al comma 2 non sia intervenuto il regolamento ivi previsto, è vietato il conferimento di ulteriori incarichi ai magistrati amministrativi e contabili.

4. Agli effetti della presente legge tutti i magistrati del Consiglio di Stato sono considerati magistrati amministrativi e tutti i magistrati della Corte dei conti sono considerati magistrati contabili.

È stato presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 29 con il seguente:

ART. 29.

(Incompatibilità di funzioni per i magistrati amministrativi e contabili).

1. I magistrati amministrativi e contabili possono espletare soltanto incarichi

espressamente consentiti da disposizioni di legge o di regolamento.

2. Nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono dettate norme intese ad individuare gli incarichi che i magistrati amministrativi e contabili possono espletare e ad assicurare la compatibilità di tali incarichi con lo svolgimento dei compiti istituzionali prevedendo, in ogni caso, il divieto sia di partecipazione a commissioni di collaudo, di gara e di aggiudicazione di appalti; a consigli di amministrazione, ad organi con poteri di gestione, e a collegi sindacali o di revisori di conti salvo casi di particolare rilievo da disciplinare nel decreto anzidetto; a collegi arbitrali limitatamente ai casi in cui le parti siano esclusivamente soggetti privati, sia di assunzione di incarichi di consulenza e di collaborazione a favore di soggetti privati. Dovrà essere, inoltre, realizzata un'equa ripartizione tra i magistrati stessi sia degli incarichi, sia dei relativi compensi, istituendo appositi fondi di perequazione con finalità previdenziali a carico degli emolumenti percepiti per la partecipazione ai collegi arbitrali diversi da quelli suindicati.

3. Qualora entro il termine di cui al comma 2 non sia intervenuto il regolamento ivi previsto, è vietato il conferimento di ulteriori incarichi ai magistrati amministrativi e contabili.

4. Agli effetti della presente legge tutti i magistrati del Consiglio di Stato sono considerati magistrati amministrativi e tutti i magistrati della Corte dei conti sono considerati magistrati contabili.

5. L'accesso al Consiglio di Stato avviene per il 25 per cento dei posti mediante nomina governativa, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti e dei rispettivi organi di autogoverno, e per il 75 per cento dei posti, mediante il concorso di cui all'articolo 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186. È riservato ai magistrati dei ruoli dei magistrati amministrativi regionali il 25 per cento dei posti a concorso.

29. 7.

Il Presidente.

Sono stati altresì presentati i seguenti subemendamenti:

Sopprimere l'emendamento 29. 7.

0. 29. 7. 8.

Scalia, Pecoraro Scanio.

All'emendamento 29. 7 sopprimere i commi 1, 2 e 3.

0. 29. 7. 1.

Anedda, Maceratini.

All'emendamento 29. 7, sopprimere le parole o di regolamento.

* 0. 29. 7. 2.

Imposimato, Colaianni.

All'emendamento 29. 7, comma 1, sopprimere le parole o di regolamento.

* 0. 29. 7. 9.

Scalia, Pecoraro Scanio.

All'emendamento 29. 7, al comma 2, sopprimere le parole ad individuare gli incarichi che i magistrati amministrativi e contabili possono espletare.

0. 29. 7. 3.

Imposimato, Colaianni.

All'emendamento 29. 7, sopprimere il comma 3.

0. 29. 7. 4.

Imposimato, Colaianni.

All'emendamento 29. 7, aggiungere il seguente comma:

5-*bis*. I commi 2 e 3 dell'articolo 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono abrogati. È abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1993, n. 418.

0. 29. 7. 6.

Anedda, Maceratini.

All'emendamento 29. 7, aggiungere il seguente comma:

5-*bis*. L'articolo 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, comma 3, e il decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1993 n. 418, sono abrogati.

0. 29. 7. 5.

Colaianni, Imposimato, Senese, Cesetti, De Simone.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

5-*bis*. Il comma 7 dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è abrogato.

0. 29. 7. 7.

Anedda, Maceratini.

NICOLA COLAIANNI. Credo che l'articolo 29 sia ormai sostanzialmente assorbito dagli articoli 28 e 28-*bis* che abbiamo poc'anzi approvato, tant'è vero che vi è un emendamento che a giusta ragione chiede di sopprimerlo, visto che con le determinazioni assunte oggi abbiamo sostanzialmente unificato il trattamento dei magistrati amministrativi e contabili a quello dei magistrati ordinari. Eventualmente, l'unico emendamento che dovrebbe essere da noi esaminato è il 29.7, che contiene alcune « salvezze ».

LINO DIANA, *Relatore*. Ritengo che i commi 4 e 5 dell'emendamento 29.7 non siano toccati dalle votazioni compiute sugli articoli 28 e 28-*bis* mentre mi sembra preclusi i primi tre commi dello stesso emendamento.

PRESIDENTE. Come ho ricordato all'inizio della seduta, la Commissione sta approvando tutti gli emendamenti in linea di principio, nel senso che dovranno poi essere trasmessi alle Commissioni competenti per il parere e, in particolare, alla Commissione affari costituzionali. Solo successivamente – cioè quando, una volta acquisiti i pareri, si perverrà alla fase delle votazioni definitive – si porrà il problema delle eventuali preclusioni.

Poiché la questione è comunque delicata, ritengo opportuno sospendere brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,40, è ripresa alle 10,50.

ETTORE PAGANELLI. Come tutti sapete, sono ormai prossime votazioni in Assemblea: francamente, non penso si possano risolvere in pochi minuti questioni tanto delicate quanto quelle conseguenti alle votazioni effettuate.

D'altra parte, mi sembra opportuno, almeno per il gruppo della democrazia cristiana, godere di un momento di riflessione. Io stesso dovrò riferire sull'esito delle votazioni al presidente del gruppo, onorevole Bianco, che già ieri mi ha interpellato sull'iter del provvedimento, affinché egli possa valutare ogni possibile iniziativa da intraprendere anche in ordine al mantenimento del nostro assenso alla sede legislativa.

NICOLA COLAIANNI. Non ho niente in contrario a concedere la pausa di riflessione chiesta dal collega Paganelli. Desidero però ricordare che, dopo l'approvazione degli articoli 28 e 28-*bis*, dobbiamo affrontare una piccola « appendice » rappresentata dall'articolo 29. Ho volutamente usato questa espressione perché i primi tre commi di quest'ultimo sono evidentemente preclusi da quelle precedenti votazioni attraverso le quali abbiamo predisposto un trattamento uni-

forme per tutti i magistrati in materia di incompatibilità. Abbiamo stabilito in particolare che gli eventuali incarichi possono essere conferiti soltanto per legge e non per regolamento. Nonostante le votazioni vengano effettuate in linea di principio – sono note la giurisprudenza e la prassi di questa Camera – ciò non implica che si possa mettere ai voti tutto e il contrario di tutto.

Se questo è vero, i primi tre commi dell'emendamento 29.7 del presidente sono sicuramente preclusi. Restano i commi 4 e 5 che dettano alcune norme di dettaglio riguardanti i magistrati amministrativi. Penso, pertanto, che noi si possa procedere alla votazione di questi commi e successivamente accedere alla richiesta dell'onorevole Paganelli.

PRESIDENTE. Questa presidenza ritiene che il problema considerato ostativo dall'onorevole Colaianni non sia affatto tale dal momento che le votazioni avvengono in linea di principio. Possiamo benissimo votare l'emendamento 29.7: nel merito, la Commissione potrà decidere che, trattandosi di norme in contraddizione con un articolo già approvato, sono preclusi. Questo non significa – lo ripeto – che non possono essere poste in votazione.

NICOLA COLAIANNI. Ho parlato invano.

PRESIDENTE. Questa è l'opinione della presidenza, confortata anche dagli uffici.

MASSIMO SCALIA. Francamente, non vedo contraddizione fra quanto lei ha finito di dire e le osservazioni dell'onorevole Colaianni. Anch'io ritengo si possa procedere ora alla votazione dei commi 4 e 5 dell'emendamento 29.7 che sopravvivono a seguito anche di una lettura lessicale dei testi precedentemente approvati. È evidente infatti che questi ultimi precludano i primi tre commi dello stesso emendamento, essendo stati oggetto di votazioni precedenti che hanno dato esito differente da quello ivi proposto. Dopodiché, potremmo senz'altro accedere alla richiesta dell'onorevole Paganelli.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Anch'io ritengo che noi si possa procedere soltanto alla votazione dei commi 4 e 5 dell'emendamento 29.7 del presidente essendo i primi tre sicuramente preclusi dalle precedenti votazioni.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Anche alla luce dei precedenti stabiliti da questa Commissione, non si può che consentire con la richiesta di rinvio avanzata dall'onorevole Paganelli. Inoltre, visto che è stata ventilata la possibilità da parte di alcuni gruppi di ripensare il proprio assenso alla sede legislativa, non mi sembra rilevi particolarmente la votazione immediata o successiva dei commi 4 e 5 dell'emendamento 29.7 del presidente. Ritengo comunque anch'io che la votazione dei primi tre commi dello stesso emendamento sia preclusa dalle precedenti.

ALFONSO MARTUCCI. Ho ovviamente votato a favore degli identici emendamenti miranti a sopprimere, l'articolo 28-*bis*, le parole « o regolamento », a mio avviso fondamentali ai fini dei principi generali del provvedimento. Tuttavia, invito i colleghi a non formalizzarsi sulla richiesta dell'onorevole Paganelli.

Devo ricordare a me stesso che di sovente abbiamo consentito a rinvii per venire incontro alle esigenze dei diversi gruppi nonché dei singoli parlamentari. Pertanto, ritengo si possa senz'altro accedere alla richiesta avanzata dal capogruppo della democrazia cristiana.

GIANMARCO MANCINI. Condividendo le preoccupazioni dei colleghi e volendo evitare il deterioramento di un clima che mi sembrava stesse conducendo in porto proficui risultati, mi dichiaro senz'altro favorevole ad accogliere la richiesta dell'onorevole Paganelli, che ci consente

comunque un momento di riflessione utile a conseguire risultati migliori di quelli che si potrebbero ottenere pressati dalla fretta.

NICOLA COLAIANNI. Ho già detto che non avevo niente in contrario ad accettare la richiesta del collega Paganelli. Le mie rimostranze riguardano, infatti, un'interpretazione del regolamento a mio avviso inammissibile.

PRESIDENTE. Confermo ancora una volta che, in questa fase di votazioni in linea di principio, non dovrebbe operare il principio della preclusione. Ritengo, comunque, che non sia opportuno porre la questione in termini strettamente procedurali.

Stante la richiesta dell'onorevole Paganelli e l'ormai prossimo avvio della seduta dell'Assemblea, rinvio il seguito della discussione alla seduta di mercoledì 3 novembre.

La seduta termina alle 11.

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 l'8 novembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-2LG-40
Lire 500