

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE 1^a (Affari Costituzionali) 2^a (Giustizia)

MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 2013
1^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
PALMA

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Berretta.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE REFERENTE

(116) PALMA. - *Disposizioni in materia di ricollocamento dei magistrati candidati, eletti o nominati ad una carica politica e riordino delle disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati alle elezioni amministrative*

(273) ZANETTIN ed altri. - *Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei magistrati*

(296) BARANI. - *Modifiche all'articolo 7 e abrogazione dell'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di ineleggibilità dei magistrati*

(394) CASSON ed altri. - *Disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative e in relazione alla assunzione di incarichi di governo nazionali e territoriali*

(546) CALIENDO ed altri. - *Disposizioni sulla candidabilità dei magistrati alle elezioni politiche e amministrative e sull'assunzione di cariche di governo nazionali e locali, nonché sulle incompatibilità successive alla cessazione del mandato o della carica*

(Esame congiunto e rinvio)

Il senatore **ZANETTIN** (PdL), relatore per la Commissione affari costituzionali, illustra le finalità dei disegni di legge in titolo: essi propongono modifiche alla disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei magistrati, allo scopo di garantire un più completo e razionale sistema normativo che assicuri l'effettiva ed efficace applicazione dei principi di imparzialità e indipendenza della magistratura e garantisca la libera espressione del voto degli elettori contro il rischio di un utilizzo indebito, per fini elettorali, della titolarità dell'ufficio giudiziario ricoperto. Si tratta di un tema già presente nel dibattito parlamentare nel corso delle ultime legislature e sul quale è intervenuta la più autorevole dottrina specialistica, lamentando lacune procedurali e l'assenza di un completo quadro normativo di riferimento che, garantendo a tutti l'accesso a cariche politiche, indipendentemente dalla professione, rafforzi i principi di imparzialità e indipendenza della magistratura, laddove essi possono essere compromessi sia nella sostanza sia nella percezione comune. Da qui la necessità di una nuova e più approfondita discussione, affinché la legittima aspettativa di ricoprire incarichi di natura politica o incarichi di governo ai diversi livelli non determini una pericolosa commistione, pregiudizievole per la stessa efficienza dell'apparato giudiziario e per il corretto funzionamento della divisione dei poteri.

Si tratta di assicurare un sistema che, ferma restando la possibilità per i magistrati di ricoprire quelle cariche, preservi l'esercizio della funzione giurisdizionale da possibili condizionamenti politici, non solo con la salvaguardia, verso l'esterno, dell'immagine di indipendenza e di imparzialità, ma soprattutto con la garanzia sostanziale del rispetto di quei principi, che sono alla base della legittimazione della funzione giudiziaria in ogni ordinamento giuridico ispirato a principi democratici e liberali. Inoltre, occorre garantire la genuinità della competizione elettorale, che impone di prevedere barriere più elevate nella vita politica nei confronti di coloro ai quali è affidata la tutela giurisdizionale dei diritti.

A suo avviso, alla luce di tali considerazioni, la normativa vigente, che consente ai magistrati già parlamentari di tornare a svolgere funzioni giudiziarie, appare inopportuna, mentre l'assenza o l'inadeguatezza della disciplina relativa ai magistrati eletti al Parlamento europeo o che ricoprono le cariche di sindaco, di Presidente di provincia, di consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, ovvero le cariche di assessore provinciale o comunale, impone un tempestivo intervento legislativo. Si sofferma, quindi, sul dibattito parlamentare in materia che si è svolto nella passate legislature.

Già nella XIII legislatura (1996-2001) il Senato approvò (il 15 luglio 1998) un disegno di legge recante "Disciplina degli incarichi estranei ai compiti di ufficio e del collocamento fuori ruolo dei magistrati", con disposizioni relative alla partecipazione alle competizioni elettorali. Vi si prevedeva il divieto di partecipazione nelle elezioni per i magistrati nella regione in cui avessero esercitato le funzioni nei cinque anni antecedenti. Essi, inoltre, nei successivi tre anni non avrebbero potuto essere assegnati in sedi comprese nelle regioni in cui fossero stati candidati o eletti.

Nella XIV legislatura (2001-2006) la Camera dei deputati approvò (il 4 maggio 2005) un testo recante "Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei magistrati", che introduceva disposizioni intese a salvaguardare un corretto funzionamento nella distinzione dei poteri e una maggiore efficienza nella amministrazione della giustizia, arginando la commistione tra ordine giudiziario e funzione politica, che, negli anni precedenti, si era delineata con sempre maggiore nettezza e notevoli inconvenienti.

Quel testo prevedeva per i magistrati un limite temporale di quattro anni di non esercizio delle funzioni, o comunque di assegnazione, nel territorio corrispondente alla circoscrizione elettorale, antecedenti la candidatura alle elezioni. Introduceva limiti severi di eleggibilità anche per i magistrati delle giurisdizioni superiori. Stabiliva infine limiti e condizioni per il rientro in magistratura dei magistrati eletti, una volta cessati dal mandato.

Nella XV legislatura (2006-2008) si discusse un disegno di legge recante "Disposizioni in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei magistrati".

Nella XVI legislatura (2008-2013), infine, le Commissioni riunite 1^a e 2^a del Senato esaminarono molteplici disegni di legge e si giunse all'elaborazione di uno schema di testo unificato proposto dai relatori. Esso ammetteva la candidatura dei magistrati solo qualora avessero cessato le funzioni prima dei dodici mesi antecedenti il termine ultimo per la presentazione delle liste elettorali (o il giorno di assunzione dell'incarico di assessore, negli enti territoriali). Si prevedeva, per i magistrati candidati e non eletti, un ricollocamento nel ruolo di provenienza, senza esercizio delle funzioni nei tre anni successivi alla data delle elezioni, nonché il divieto di ricollocamento in un ufficio della regione nella quale fosse compreso l'ambito territoriale di svolgimento dell'elezione o in cui, prima delle elezioni, avessero esercitato le loro funzioni o fossero stati assegnati a qualsiasi titolo all'atto del collocamento in aspettativa. Ancora, si prevedeva il divieto di incarichi direttivi o semidirettivi, per due anni dal ricollocamento in ruolo. Per i magistrati candidati ed eletti, invece, quello schema di testo unificato prospettava un ricollocamento nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato o, a talune condizioni, del Consiglio di Stato ovvero il collocamento a riposo, anche in deroga alla normativa vigente, con possibilità di riscatto previdenziale mediante contribuzione figurativa fino a cinque anni di servizio, fermo il requisito, in ogni caso, di 35 anni di contribuzione. Disposizioni analoghe erano previste per i magistrati nominati ministri, viceministri, sottosegretari di Stato o capi di gabinetto di un ministro.

Per i candidati in elezioni amministrative, era previsto, se non eletti, un divieto di esercizio per tre anni delle funzioni nel distretto di Corte di appello nel quale ricadesse il comune o la provincia luogo di svolgimento delle elezioni (con il divieto di incarichi direttivi o semidirettivi per un anno); se eletti, un divieto di prestare servizio per cinque anni in sedi o uffici con competenza territoriale anche parziale su comuni della circoscrizione elettorale (e un divieto di incarichi direttivi o semidirettivi per un periodo di due anni). Lo schema di testo unificato infine poneva disposizioni relative ai magistrati onorari e una disciplina transitoria.

Il relatore ritiene che la diversità di opinioni sulle possibili soluzioni non sia incolmabile né tale da precludere di per sé una intesa, al fine di introdurre elementi nuovi di garanzia, di bilanciamento, di tutela dell'interesse generale, tenuto conto di istanze e sollecitazioni che non possono più essere eluse.

Il senatore **CASSON** (PD), relatore per la Commissione giustizia, nel ringraziare il collega Zanettin per l'accurata illustrazione della problematica oggetto degli interventi legislativi proposti, si sofferma sui singoli disegni di legge osservando come due di essi, l'atto Senato n. 394 firmato da lui e da altri senatori e l'atto Senato n. 546 di cui è primo firmatario il senatore Caliendo, tengano in buona misura conto del lavoro svolto dalle Commissioni riunite nella scorsa legislatura.

Sotto il profilo della modifica dell'attuale disciplina dell'ineleggibilità ed incompatibilità, i disegni di legge in esame, al di là di alcune differenti riformulazioni, appaiono ispirati ad una filosofia comune, che è quella di stabilire, per quanto riguarda l'accesso al Parlamento europeo o a quello nazionale a cariche elettive di enti locali territoriali, ovvero la nomina ad assessore comunale o provinciale, che il magistrato all'atto dell'accettazione della candidatura ovvero all'accettazione della nomina debba essere collocato in aspettativa.

In virtù della competenza delle regioni in materia elettorale regionale, tali disposizioni non si applicano direttamente alle regioni ma, in tutti i disegni di legge, si configurano come principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale. Tutti i disegni di legge, comunque, prevedono una limitazione territoriale alla eleggibilità dei magistrati tanto negli enti locali, quanto alle assemblee parlamentari o al Parlamento europeo, nel senso di non consentire la loro candidatura in circoscrizioni o collegi elettorali territorialmente corrispondenti in tutto o in parte alle circoscrizioni giudiziarie dove hanno prestato servizio.

I disegni di legge si differenziano però in quanto, mentre la maggior parte di essi prevede un termine temporale a tale limitazione, nel senso di escluderla quando alla data dell'elezione sia già trascorso un congruo periodo di tempo dal momento in cui il magistrato aveva cessato di esercitare le proprie funzioni in ufficio la cui competenza ricadeva in tutto o in parte nel territorio della circoscrizione o del collegio elettorale, il disegno di legge n. 546 adotta un criterio più radicale, nel senso di consentire al magistrato di presentare la propria candidatura esclusivamente in una circoscrizione o in un collegio nel cui territorio egli non ha mai esercitato funzioni giurisdizionali. Parimenti, tutti i disegni di legge stabiliscono un'incompatibilità tra l'esercizio della funzione di magistrato e la partecipazione al Governo in qualità di ministro, vice ministro o sottosegretario di Stato, prevedendo dunque l'obbligo di un previo collocamento in aspettativa.

Anche sotto questo profilo va rilevato che i disegni di legge nn. 394 e 546 appaiono ispirati ad una maggiore severità, in quanto estendono tale disciplina oltre che ai magistrati che assumano la carica di membro del governo, anche, come si evince dalla disposizione relativa al loro ricollocamento in ruolo, a coloro che assumono l'incarico di capo di gabinetto di ministro o sottosegretario.

I disegni di legge in esame presentano invece divergenze più significative per quanto concerne disposizioni relative a ricollocamento in magistratura di coloro che siano cessati da un mandato elettivo o da una carica politica.

Va ricordato che la necessità di una simile disposizione trova il suo fondamento nell'ultimo comma dell'articolo 51 della Costituzione, che garantisce a tutti i cittadini chiamati a funzioni pubbliche elettive il diritto di conservare il proprio posto di lavoro.

È evidente che, come ricordato in primo luogo nella relazione svolta dal collega Zanettin, l'attuazione di tale disposizione costituzionale presenta per i magistrati profili problematici, che derivano dal fatto che la funzione giurisdizionale per sua natura deve essere svolta non solo in maniera imparziale, ma anche in condizione che non diano adito a sospetti sull'imparzialità del giudice o del pubblico ministero, e che tale condizione di fiducia può risultare incrinata dal fatto che il magistrato abbia appena cessato di svolgere un mandato o un incarico di carattere eminentemente politico e pertanto, per definizione, di parte.

I disegni di legge in esame offrono a tale problema due diversi tipi di soluzione: il primo è fondato sull'assegnazione del magistrato, specularmente a quanto è avvenuto all'atto della sua elezione, ad un ufficio situato in una circoscrizione giudiziaria diversa da quelle in cui ricade in tutto o in parte il territorio della circoscrizione o del collegio elettorale nel quale il magistrato è stato candidato.

Anche qui il disegno di legge del senatore Caliendo si distingue per un particolare rigore, prevedendo che il magistrato non possa mai più nel corso della sua carriera svolgere le proprie funzioni nei territori che a lui sono esclusi all'atto dell'accettazione della carica elettiva o dall'incarico politico in un'amministrazione locale.

I disegni di legge nn. 273 e 546, mentre prevedono che, per un certo periodo di tempo il magistrato debba essere assegnato a funzioni di natura collegiale, stabiliscono altresì che il giudice, una volta ricollocato in ruolo, non possa partecipare ai concorsi per incarichi direttivi o semidirettivi per un periodo che il primo fissa in 2 anni e il secondo, in linea con la filosofia di maggiore severità che lo caratterizza, in 5 anni.

I disegni di legge nn. 394 e 116, invece, si ispirano al principio per cui l'ingresso del magistrato nell'agone politico mette in discussione non tanto la fiducia nel fatto che egli possa essere imparziale nei confronti dei propri elettori, quanto che egli possa comunque credibilmente esercitare le funzioni giurisdizionali prescindendo dal fatto che sia stato pubblicamente schierato con una parte politica.

Pertanto, i disegni di legge propongono - attraverso un'attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 51 della Costituzione certamente non letterale, ma determinata da motivi che indubbiamente appaiono ispirati a quella ragionevolezza che secondo l'insegnamento della Corte costituzionale deve presiedere a limitate eccezioni al principio di eguaglianza - che i magistrati possano essere ricollocati in una funzione pubblica diversa ma analoga a quella giurisdizionale. Egli ricorda che nella scorsa legislatura gli analoghi disegni di legge presentati da lui e dal senatore Palma proponevano al Consiglio di Stato, come prima opzione per il ricollocamento dei magistrati ordinari, che fossero cessati dal Parlamento nazionale e da quello europeo ma, *re melius perpensa*, ci si è resi conto che i problemi di imparzialità che si pongono per i magistrati ordinari valgono anche per quelli amministrativi e contabili. I disegni di legge propongono quindi il ricollocamento dei magistrati in un ruolo autonomo dell'avvocatura dello Stato. Il disegno di legge n. 394 prevede altresì alcune destinazioni alternative quali il collocamento presso il ministero della giustizia, anche in soprannumero, o l'assegnazione a enti od organismi internazionali presso i quali si preveda la presenza di magistrati italiani. Il predetto disegno di legge prevede altresì la possibilità di un collocamento al riposo anticipato non più di 5 anni previo il riscatto figurativo dei contributi a totale carico del richiedente e senza oneri per lo Stato. I disegni di legge nn. 546 e 394, infine, disciplinano anche l'eleggibilità e il ricollocamento in ruolo dei magistrati onorari secondo principi analoghi da quelli previsti dal disegno di legge n. 546 per i magistrati ordinari.

Si apre la discussione generale.

Il senatore **ALBERTINI** (*SCpI*) ritiene che il principio di indipendenza e autonomia della magistratura in particolare dal potere esecutivo, stabilito dalla nostra Costituzione, si giustifichi alla luce dell'esigenza di garantire l'imparzialità della funzione giurisdizionale: qualora questa venga meno, verrebbe meno il fondamento logico-giuridico di quella indipendenza che rende i magistrati diversi dagli altri pubblici funzionari, e a suo parere tale imparzialità, se non nella sostanza almeno nella percezione dei cittadini, è sicuramente compromessa dal fatto che il magistrato abbia partecipato in qualità di candidato al Parlamento alla lotta politica, tanto che a suo parere l'unica soluzione veramente limpida della questione sarebbe, quand'anche ciò dovesse esigere un intervento di carattere costituzionale, quella di un'assoluta incandidabilità del magistrato che non sia cessato definitivamente dal servizio.

Il senatore **CALIENDO** (*PdL*) ricorda come, secondo l'insegnamento di Sandro Pertini, il magistrato non debba limitarsi ad essere imparziale, ma debba anche apparire tale, e non vi è dubbio che quando si esercita la funzione giurisdizionale ogni singolo atto anche non definitivo - si pensi ad una decisione dalla quale dipenda la possibilità per un imputato o per una parte di un processo civile di spiegare pienamente le proprie ragioni - può dare adito a dubbi sull'imparzialità.

Il disegno di legge da lui presentato, che recepisce il lavoro svolto dalle Commissioni riunite nella scorsa legislatura, è ispirato alla necessità dal un lato di rispettare in maniera rigorosa il dettato dell'articolo 51, ultimo comma, della Costituzione - rispetto rigoroso che evidentemente non è assicurato dalla collocazione del magistrato in una funzione diversa da quella *latu sensu* giurisdizionale - e al tempo stesso di sterilizzare ogni sospetto di imparzialità. Tale risultato si persegue a suo parere attraverso il massimo rigore nel separare il luogo dove si è esercitato o dove si torna ad esercitare la funzione giurisdizionale da quello nel quale si è partecipato alla contesa politica; pertanto, si stabilisce che il magistrato non potrà mai candidarsi, indipendentemente dal tempo trascorso, in un territorio dove ha esercitato le sue funzioni e, specularmente, non potrà mai esercitare le sue funzioni dove è stato candidato.

Ad ulteriore garanzia della non attribuibilità di una decisione definitiva o non definitiva ad un orientamento non imparziale del magistrato che ha svolto di recente un incarico politico, si stabilisce che per almeno 5 anni il magistrato sia assegnato a funzioni collegiali.

Infine, per fugare qualsiasi sospetto che l'impegno politico del magistrato possa aver determinato la formazione di solidarietà che lo avvantaggiano nella sua carriera in magistratura, si propone che per un periodo di 5 anni non possa concorrere per l'assegnazione di incarichi direttivi o semidirettivi.

Il presidente **PALMA**, in considerazione dell'imminente inizio dei lavori in Assemblea, che peraltro potrebbe essere immediatamente sospesa in quanto non è ancora concluso l'esame nelle competenti Commissioni riunite del disegno di legge n. 576, sospende la seduta.

La seduta sospesa alle ore 9,25 è ripresa alle ore 9,50.

Il senatore **D'ASCOLA** (PdL) condivide l'opinione secondo cui il principio di imparzialità postula anche una apparenza di imparzialità. A suo avviso, occorre prendere in considerazione anche la fase propedeutica all'accettazione della candidatura da parte del magistrato, in quanto l'attività che si svolge in quella fase già potrebbe compromettere l'imparzialità. Pur comprendendo la difficoltà di disciplinare tale profilo, ritiene che si tratti di un passaggio essenziale per evitare che la normativa risulti incompleta e contraddittoria.

Il senatore **LUMIA** (PD) sottolinea la necessità di prestare attenzione alla complessità e delicatezza della questione in esame. Ricorda le numerose pronunce della Corte costituzionale nel senso di ammettere limiti anche stringenti all'elettorato passivo purché siano ragionevoli. Mentre non sussistono difficoltà insormontabili a un'intesa relativamente alla candidabilità dei magistrati, nota che sul loro collocamento alla fine del mandato esistono due opinioni distinte: da un lato chi ritiene che il magistrato possa tornare a svolgere le proprie funzioni, sia pure con limiti, e dall'altro coloro che propendono per un collocamento in istituzioni diverse (Avvocatura dello Stato, uffici ministeriali, incarichi internazionali), essendo state escluse le ipotesi, avanzate nella scorsa legislatura, di collocamento nei ruoli di altre magistrature, come il Consiglio di Stato o la Corte dei conti, per le obiezioni anche di natura costituzionale che avevano suscitato. Trattandosi di opinioni entrambe legittime, a suo avviso, si potrebbe pensare a una soluzione che ammetta le due opzioni per il magistrato.

Il senatore **BARANI** (GAL) ricorda che nell'ordinamento italiano, a differenza di altri, il magistrato gode di una totale indipendenza dal potere politico, per cui sorprende l'assenza di una causa di ineleggibilità assoluta, come è previsto per altre cariche istituzionali, come i sindaci o il Capo della polizia. Peraltro, l'immunità parlamentare era stata saggiamente introdotta dai Costituenti per bilanciare le prerogative del potere legislativo rispetto a quello giudiziario; invece, negli anni Novanta alcuni magistrati con atti specifici hanno provveduto alla demolizione dei tradizionali partiti politici, colpendo persone che, nella maggior parte dei casi, sono risultate innocenti, e favorendo indirettamente la formazione di maggioranze di segno diverso.

Si sofferma sul disegno di legge n. 296, da lui presentato, che prospetta una soluzione moderata, tenuto conto che le corporazioni dei magistrati faranno di tutto per ostacolare il cammino di una riforma coraggiosa. Commentando alcuni interventi precedenti, sottolinea l'improprietà delle pronunce della Corte costituzionale che incidono sul sistema normativo, sostituendosi alla funzione del legislatore.

Conclude, auspicando un *iter* rapido dei disegni di legge, diretti ad assicurare una imparzialità effettiva della magistratura: a tal fine, ritiene che sia opportuna la presentazione di un testo unificato da parte dei relatori.

Il senatore **GIARRUSSO** (M5S) non considera opportuno che il lavoro delle Commissioni riunite si avvii con l'esame di un provvedimento di cui i cittadini non avvertono la necessità. Né si comprendono i toni di alcuni interventi, nei quali si alludeva a una sospetta, mancata imparzialità della magistratura. Ricorda il sacrificio del giudice Cesare Terranova, già parlamentare, ucciso all'atto della ripresa delle sue funzioni al termine del mandato, proprio nella Sicilia in cui era stato eletto.

Osserva che vi sono organi a cui compete di valutare l'imparzialità dei giudici e auspica che la disciplina che si intende adottare rispetti le linee fissate dalle pronunce della Corte costituzionale, la cui funzione è proprio quella di bilanciare i poteri delle maggioranze legislative con il richiamo al rispetto della Costituzione.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore **CALDEROLI** (LN-Aut) chiede che sulle iniziative legislative in titolo sia acquisito il parere del Governo, in particolare quello del Ministro della giustizia.

L'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,40.