



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI RIUNITE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) e

2^a (Giustizia)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI INELEGGIBILITÀ ED INCOMPATIBILITÀ DEI MAGISTRATI E DI MAGISTRATI CESSATI DALLE CARICHE PUBBLICHE

120^a seduta (antimeridiana): giovedì 13 settembre 2012

Presidenza del presidente della 2^a Commissione BERSELLI

I N D I C E

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati,
dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato,
dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi,
del Comitato nuova magistratura amministrativa
e dell'Associazione nazionale magistrati giustizia amministrativa**

PRESIDENTE Pag. 3, 7, 9 e <i>passim</i> CALIENDO (<i>PdL</i>) 13 * DELLA MONICA (<i>PD</i>) 13 SALTAMARTINI (<i>PdL</i>) 14		* ATZENI Pag. 11, 16 CANEPA 7 * CHIEPPA 7, 9, 15 SABELLI 4, 14 SANTORO 12 VALENTI 9, 16
--	--	--

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Malinconico. Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Associazione nazionale magistrati, il dottor Rodolfo Sabelli, presidente e la dottoressa Anna Canepa, vice presidente; per l'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, il dottor Roberto Chieppa, presidente, il dottor Giuseppe Severini, vice presidente e il professor Damiano Nocilla, segretario generale; per l'Associazione nazionale magistrati amministrativi, il dottor Roberto Valenti, segretario generale e la dottoressa Silvana Bini, componente del direttivo; per il Comitato nuova magistratura amministrativa il dottor Manfredo Atzeni, presidente e la dottoressa Gabriella De Michele, vice presidente; per l'Associazione nazionale magistrati giustizia amministrativa, il dottor Sergio Santoro, presidente e il dottor Rotondo, segretario generale.

I lavori hanno inizio alle ore 8,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, del Comitato nuova magistratura amministrativa e dell'Associazione nazionale magistrati giustizia amministrativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei magistrati e di magistrati cessati dalle cariche pubbliche.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, del Comitato nuova magistratura amministrativa e dell'Associazione nazionale magistrati giustizia amministrativa.

Sono presenti: in rappresentanza dell'Associazione nazionale magistrati, il dottor Rodolfo Sabelli, presidente e la dottoressa Anna Canepa, vice presidente; in rappresentanza dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, il dottor Roberto Chieppa, presidente, il dottor Giuseppe Severini, vice presidente e il professor Damiano Nocilla, segretario generale; in rappresentanza dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, il dottor Roberto Valenti, segretario generale e la dottoressa Silvana Bini,

componente del direttivo; in rappresentanza del Comitato nuova magistratura amministrativa il dottor Manfredo Atzeni, presidente e la dottoressa Gabriella De Michele, vice presidente; in rappresentanza dell'Associazione nazionale magistrati giustizia amministrativa, il dottor Sergio Santoro, presidente e il dottor Rotondo, segretario generale.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza. Il tema oggetto della presente indagine conoscitiva riguarda l'ineleggibilità e l'incompatibilità dei magistrati e di magistrati cessati dalle cariche pubbliche e, nello specifico, lo schema di testo unificato proposto dai relatori sui numerosi disegni di legge presentati in materia.

Cedo subito la parola al presidente Sabelli.

SABELLI. Signor Presidente, svolgerò una relazione sintetica perché nella relazioni che accompagnano i ricordati disegni di legge le premesse sono già ampiamente sviluppate.

Nel quadro costituzionale che riconduce, anche sulla base delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, il diritto di elettorato passivo alla sfera dei diritti inviolabili della persona va riconosciuto anche ai magistrati l'esercizio di tale diritto. Così come affermato e ricordato anche dalla Corte costituzionale e dalla Cassazione, non contraddice questo principio la possibilità di regolarne in modo particolare l'esercizio a tutela dell'immagine di indipendenza e imparzialità dei magistrati. Questa affermazione è stata ribadita anche dal Consiglio superiore della magistratura e dal comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati. In particolare, in una delle relazioni al disegno di legge n. 2657 viene ricordato espressamente un documento in tal senso approvato il 6 marzo 2010 dal comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati.

Sulla base di tali principi noi esprimiamo una condivisione delle esigenze poste alla base dei disegni di riforma. Tuttavia, a nostro parere, in relazione alla disciplina che è stata concretamente individuata vanno formulate alcune riserve ed osservazioni.

In linea generale, crediamo che sia necessario distinguere fra elezione al Parlamento nazionale ed europeo ed elezioni locali, in quanto crediamo che sia diverso l'effetto sull'immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato. Ciò perché nelle elezioni locali è più forte il legame con una specifica realtà territoriale e quindi, prevedibilmente, con i riferimenti politici locali.

Un altro aspetto, sempre di carattere generale, è che a nostro avviso non vi sono delle ragioni particolari che possano indurre a distinguere, sempre con riguardo alle elezioni locali, il caso del candidato eletto rispetto a quello del candidato non eletto. In quest'ultimo caso ricorrono comunque quelle situazioni collegate ai legami locali, che costituiscono evidentemente il fondamento e il sostegno già solo della candidatura e quindi tali, con riferimento ad esigenze di carattere generale, da determinare un rischio di immagine alla pari del concreto esercizio del mandato elettorale o della carica.

Venendo alle specifiche previsioni del disegno di legge (faccio ovviamente riferimento al testo unificato), avanzo qualche succinta considerazione in relazione ad alcuni articoli. Per quanto riguarda l'articolo 1, mi limito solo a una modesta osservazione sul comma 2, dove si legge un riferimento alla cessazione delle funzioni per trasferimento insieme con la cessazione delle funzioni per dimissione. Riteniamo che il riferimento alla cessazione delle funzioni vada inteso in senso diverso: ovvero cessazione dalle funzioni non in senso generale definitivo, ma con riguardo alla specifica realtà territoriale, a differenza del caso di dimissione.

Quanto all'articolo 5, al di là del fatto che è rimasto il richiamo all'articolo 60-ter (immagino che si faccia riferimento al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche se tale richiamo rimane un po' isolato), salvo un'incomprensione da parte nostra, non siamo riusciti a comprendere se l'articolo 5 si riferisca al ricollocamento dei candidati non eletti al Parlamento o ad altre situazioni. Dico ciò in relazione al rapporto tra l'articolo 5 e l'articolo 9, perché nella rubrica dell'articolo 9 si fa esplicito riferimento al ricollocamento dei candidati non eletti in elezioni amministrative; viene quindi da pensare che l'articolo 5 si riferisca al caso della mancata elezione al Parlamento. Tuttavia, leggendo il testo dell'articolo 5, in cui fra l'altro si stabilisce che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari candidati e non eletti vengano ricollocati nel ruolo di provenienza, ma non possano esercitare, nei tre anni successivi alla data delle elezioni, le funzioni: «né essere a qualsiasi titolo assegnati ad un ufficio della regione in cui sono compresi il comune o la provincia per i quali si sono svolte le elezioni, ovvero in cui prima della competizione elettorale...», si osserva che non c'è un esplicito riferimento al mandato parlamentare.

Sempre nell'articolo 5 (così come in altre disposizioni) si fa riferimento al divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per un determinato periodo (in questo caso, due anni). A noi pare che questa previsione costituisca, da un lato, una limitazione dei poteri del CSM, visto che anche in caso di mancata elezione la possibilità di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi a nostro avviso dovrebbe essere opportunamente attribuita e riconosciuta, come già accade attualmente, al CSM; dall'altro lato, questa limitazione ci sembra poco ragionevole rispetto all'esigenza sottesa, ossia il rischio di appannamento dell'immagine di imparzialità.

Quanto all'articolo 6, che tratta il tema del ricollocamento dei magistrati eletti al Parlamento, esprimiamo diversi rilievi, in particolare con riguardo al quadro costituzionale di riferimento e, più specificamente, all'articolo 51. Anzitutto, non appare a nostro avviso ragionevole la previsione di un divieto di rientro nei ruoli della magistratura di provenienza, perché ci pare una limitazione eccessiva rispetto alle esigenze richiamate in premessa, sottese ai rischi che si vogliono evitare. Ma, come anticipavo, in relazione al quadro costituzionale di riferimento, tale previsione ci sembra davvero un'eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo, con una restrizione non legittima della disciplina contenuta nell'articolo 51 della Costituzione.

D'altro canto, sotto altro aspetto, la previsione di un accesso automatico nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato o del Consiglio di Stato – sul presupposto della sussistenza delle condizioni descritte – potrebbe essere specularmente considerata un privilegio ingiustificato, proprio perché si tratterebbe di accesso automatico, quindi ovviamente senza concorso e dunque senza una specifica selezione e valutazione delle attitudini, e ciò per il fatto che il mandato parlamentare in se stesso non può essere considerato succedaneo ad un concorso o comunque alle altre forme previste per l'ingresso nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato o del Consiglio di Stato.

C'è poi da dire che, a nostro avviso, non si possono ritenere l'Avvocatura dello Stato ed il Consiglio di Stato, nonché le stesse sezioni consultive del Consiglio di Stato, quali uffici che si prestino a minori profili di sensibilità rispetto alla magistratura ordinaria, in relazione a quelle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità e di indipendenza dei magistrati che la normativa in esame vuole tutelare.

Ulteriori aspetti critici riguardano le conseguenze, anche pratiche, che la previsione di un accesso automatico avrebbe sui ruoli dell'Avvocatura dello Stato o del Consiglio di Stato, ove si consideri che l'accesso in tali ruoli è abitualmente limitato. Pertanto, il travaso automatico di magistrati eletti per i quali sia venuto a scadenza il mandato parlamentare nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato o del Consiglio di Stato, anche in soprannumero, rischierebbe di creare un ingolfamento, con conseguenti ricadute sulla gestione dei ruoli e sulla possibilità di accesso agli stessi attraverso le forme ordinarie.

Ci pare, peraltro, che la soluzione prescelta induca a credere che essa sia stata elaborata considerando, anzitutto, la condizione dei parlamentari magistrati ordinari, piuttosto che quella dei magistrati appartenenti alle altre giurisdizioni.

Indubbiamente vanno considerate ed elaborate delle soluzioni alternative, che possono essere diverse. Per quanto ci riguarda, non ci spingiamo a dare indicazioni specifiche in questo senso, salvo suggerire l'opportunità di prevedere – in linea tra l'altro con quanto già indicato – il divieto di esercizio per un congruo periodo di funzioni presso uffici giudiziari situati nel collegio di elezione, o comunque limitazioni similari, alla luce delle previsioni della legge elettorale.

Per quanto riguarda l'articolo 10, con specifico riferimento al ricollocamento dei candidati eletti in elezioni amministrative, valgono le considerazioni che ho già fatto prima e che ho anticipato in relazione all'articolo 5.

Da ultimo, vorrei soffermarmi sull'articolo 12, contenente la disciplina transitoria. A nostro avviso, esso introduce delle limitazioni che, al di là dei profili di opportunità e di ragionevolezza delle stesse, nonché al fatto che sotto alcuni aspetti esse appaiono disomogenee rispetto alle previsioni ordinarie contenute negli articoli precedenti – si fa riferimento, ad esempio, alla Corte dei conti, che non è citata invece negli articoli che precedono – non potevano ovviamente essere ponderate, e di fatto non lo

sono state, al momento dell'accettazione del mandato parlamentare, quando invece queste, se note, avrebbero potuto indurre ad una diversa scelta il magistrato candidato eletto.

CANEPA. Signor Presidente, intervengo brevemente solo per segnalare che, nel preparare l'odierna audizione, abbiamo avuto modo di consultare il *dossier* predisposto sulla tematica in oggetto dal Servizio studi del Senato. In particolare, abbiamo apprezzato gli elementi di diritto comparato che vengono proposti con riferimento agli ordinamenti francese, tedesco e spagnolo nei quali, come per il nostro, si pone un problema di imparzialità del magistrato eletto e della conseguente necessità di scollegare il rapporto dello stesso con il territorio. Ne risulta che in Spagna, ad esempio, non si pone neanche un problema di ricollocamento. Direi quindi che le osservazioni svolte dal collega si inseriscono in un contesto di comparazione che va nel senso che abbiamo più o meno indicato.

Mi premeva sottolineare questo aspetto che, come ho già anticipato, è stato evidenziato proprio nel *dossier* del Servizio studi del Senato.

PRESIDENTE. In estrema sintesi, voi proponete dunque che il magistrato eletto, una volta scaduto il mandato parlamentare, possa continuare ad esercitare le sue funzioni di magistrato, ma non nel territorio in cui è stato eletto?

CANEPA. Esattamente. Riteniamo che, trascorso ovviamente un congruo periodo di tempo, debba tornare a fare il magistrato dove però non abbia avuto legami con il territorio.

CHIEPPA. Signor Presidente, non intendo in alcun modo mettere in discussione il potere delle Camere di intervenire sulla materia dell'incompatibilità ed ineleggibilità dei magistrati, tuttavia lo schema di testo unificato proposto presenta elementi di criticità particolari con riferimento alla posizione del Consiglio di Stato.

Come presidente dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, mi limiterò ad accennare ad alcuni profili di carattere generale, che sono peraltro già stati richiamati, per poi trattare delle specifiche questioni riguardanti i magistrati del Consiglio di Stato.

Mi limito, quindi, solo ad accennare ai profili di incostituzionalità legati alla possibile violazione dell'articolo 51, comma tre, della Costituzione, che prevede il diritto dell'eletto alla conservazione del posto di lavoro, per passare invece subito a parlare dei profili specifici su cui il collega Sabelli, che ringrazio, si è già soffermato.

La *ratio* del provvedimento presuppone l'esistenza di un rischio per l'indipendenza del magistrato eletto che, alla cessazione del mandato, rientri nell'esercizio delle sue funzioni. Non contestiamo certamente tale profilo, ma, se questo è il presupposto, come si fa a prevedere che la soluzione sia il transito automatico dei magistrati nei ruoli del Consiglio di Stato, quale magistratura superiore della giustizia amministrativa? Dob-

biamo assolutamente escludere che presupposto di tale previsione sia quello di ritenere che il Consiglio di Stato non abbia i requisiti di indipendenza e di autonomia propri di altri organi giurisdizionali. Lo stesso temperamento che viene individuato all'articolo 6, vale a dire il vincolo di destinazione per un periodo non inferiore a tre anni alle sezioni consultive del Consiglio di Stato, non risolve certamente il problema. Non dimentichiamo, infatti, che le funzioni consultive del Consiglio di Stato si sostanziano ormai per lo più nella trattazione di ricorsi straordinari al Capo dello Stato, che sono stati giurisdizionalizzati: la Corte di giustizia riconosce che il Consiglio di Stato nell'esercizio di questa sua funzione è una giurisdizione.

Le uniche funzioni davvero consultive rimangono quelle esercitate dalla sezione consultiva per gli atti normativi, ma qui forse il problema è più ampio: se infatti per il parlamentare o per il titolare di cariche di Governo esistono dei profili di incompatibilità, lo si può assegnare alla sezione che deve esprimersi sugli atti del Governo, magari della parte politica avversa rispetto a quella di cui faceva parte?

Altro elemento di criticità è l'assegnazione dei magistrati cessati dal mandato, anche in soprannumero, ai ruoli del Consiglio di Stato, nel senso che, se vi sono dei posti vuoti, questi vengono riempiti e che, una volta riempiti, comunque si va oltre anche in soprannumero. Questo tuttavia significa bloccare per anni – forse per sempre – qualsiasi forma di accesso al Consiglio di Stato attraverso i tre canali dell'accesso per concorso, della nomina governativa e del transito dai TAR. Il risultato è che il Consiglio di Stato – noi siamo 120 in tutto – possa essere riempito di magistrati che avranno tra l'altro il vincolo di esercitare per un periodo di tre anni le sole funzioni consultive: rimane a questo punto da capire chi eserciterà poi le funzioni giurisdizionali, visto che i naturali pensionamenti verrebbero poi suppliti solo in questo modo.

Come peraltro è già stato evidenziato, il meccanismo previsto diventerebbe una «scorciatoia» per arrivare al Consiglio di Stato da parte di soggetti che magari non hanno titolo perché, pur avendo partecipato più volte al concorso, non lo hanno però superato. Questo riguarderebbe tutti, sia i magistrati militari che quelli della Corte dei conti e gli stessi magistrati di TAR.

Il meccanismo previsto dall'articolo 6 si applica – è previsto un rinvio – anche ai capi di gabinetto. Tale previsione è a nostro avviso del tutto irragionevole ed amplificherebbe peraltro il problema, perché i numeri aumenterebbero. Si corre inoltre il rischio che la nomina a capo di gabinetto, anche per un periodo relativamente breve, possa determinare il conseguente beneficio del transito al Consiglio di Stato. Poniamo il caso di un magistrato di TAR che svolge la funzione di capo di gabinetto per un anno o due e poi si trova a transitare nei ruoli del Consiglio di Stato quando magari rispetto alla sua posizione in ruolo al TAR dovrebbe aspettare, oppure non ha superato il concorso.

Peraltro, la disciplina transitoria amplifica questi problemi, perché mentre quella a regime riguarda i titolari di cariche di governo e il man-

dato per gli eletti alle elezioni politiche, quella transitoria riguarda anche le elezioni amministrative e i titolari di cariche locali. La prima fase quindi vedrebbe un ingresso ancora più amplificato che, come si è detto, bloccherebbe tutti gli accessi.

Ritengo pertanto che l'approvazione delle norme in esame determinerebbe effetti tali da paralizzare la giustizia amministrativa, tra l'altro proprio quella giustizia che in questi ultimi anni ha cercato, a volte riuscendo ed altre no, di dare risposte più celeri alle istanze del cittadino.

Probabilmente vi sarebbe un *vulnus* per quanto riguarda ulteriori principi costituzionali; tanto per fare degli esempi, un accesso senza alcuna valutazione dell'organo di autogoverno è probabilmente in contrasto con l'articolo 108 della Costituzione, così come un accesso senza concorso è in contrasto con gli articoli 96 e 97 ed il principio del buon andamento.

Penso che il disegno di legge, proprio nelle norme transitorie, preveda una serie di limiti – cui ha fatto riferimento il presidente della Associazione nazionale magistrati – e di incompatibilità che possono essere previste anche a regime e non mi riferisco solo alla diversa sede giudiziaria, ma anche al divieto di esercizio di determinate funzioni, all'assegnazione solo di funzioni collegiali, al divieto di incarichi direttivi. Ritengo che questa sia la strada da seguire, sicuramente non quella del transito automatico, peraltro solo al Consiglio di Stato oltre che all'Avvocatura.

In molti casi questo rappresenterebbe infatti un premio e non certo una limitazione e soprattutto annacquerebbe l'azione del Consiglio di Stato nell'esercizio delle sue funzioni senza risolvere il problema della incompatibilità.

In altre occasioni, anche quando ho partecipato alle audizioni che vertevano in materia di responsabilità civile, sono stato moderato ed ho dimostrato apertura a soluzioni di compromesso, perdonatemi quindi se in questa occasione non ho lo stesso atteggiamento, ma gli effetti di alcune disposizioni...

PRESIDENTE. Non risolverebbero la questione, ma creerebbero problemi al Consiglio di Stato.

CHIEPPA. Esatto. Confido quindi nella sapienza delle vostre Commissioni e delle Camere nel trovare una diversa soluzione.

Concludo qui, sperando di aver illustrato la nostra posizione in termini sintetici.

PRESIDENTE. In pratica, lei sostiene che qualora la norma in esame fosse adottata si finirebbe per scaricare sul Consiglio di Stato un problema che obiettivamente non gli compete?

CHIEPPA. Esatto.

VALENTI. Signor Presidente, a nome dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi di cui sono il segretario generale, ringrazio la

Commissione per l'invito rivoltoci che ci soddisfa particolarmente in quanto la questione, che sembrerebbe riguardare di riflesso soltanto la posizione del Consiglio di Stato, in realtà concerne l'intera giustizia amministrativa e quindi anche i giudici amministrativi.

L'Associazione nazionale magistrati amministrativi può convenire con le Commissioni parlamentari sulla necessità di apportare una regolamentazione dello *status* magistratuale al termine del mandato parlamentare, tuttavia, le soluzioni individuate dalle Commissioni nell'articolato che ci è stato sottoposto presentano alcune criticità cui hanno fatto riferimento anche i colleghi delle altre associazioni di categoria che mi hanno preceduto.

Al di là del riferimento ai principi costituzionali di cui all'articolo 51, comma 3, cioè il diritto alla conservazione del posto di lavoro a seguito di mandato parlamentare, mi vorrei soffermare soprattutto sull'articolo 6 dell'articolato del provvedimento in esame.

Già il collega Chieppa ha rappresentato l'inopportunità di quella che, con un'espressione un po' colorita, possiamo definire la «transumanza» del magistrato già parlamentare, per passaggio automatico, al Consiglio di Stato; tuttavia, ragionando in via interpretativa si potrebbe affermare che questo problema è diverso anche per chi proviene dalla magistratura amministrativa ed è candidato al Parlamento.

Se dovesse valere il principio di cui al primo comma dell'articolo 6, cioè il divieto di rientrare nella propria magistratura di appartenenza, il magistrato amministrativo non potrebbe ritornare al Consiglio di Stato se era consigliere di Stato, né passare al Consiglio di Stato se proveniente dal TAR. Quindi dove potrebbe rientrare? Soltanto all'Avvocatura dello Stato? Per un principio di pari possibilità a quel punto si potrebbe chiedere allora perché non anche presso la magistratura ordinaria, la Cassazione e così via?

Tuttavia, il problema della necessità di trovare un equilibrio tra le funzioni giurisdizionali esercitate prima del mandato parlamentare e quello dell'indipendenza del magistrato dopo le funzioni parlamentari nell'ambito di un diverso ruolo non si risolve con il reinserimento in una diversa magistratura o nell'Avvocatura dello Stato, ma forse – come sottolineato anche dal presidente Sabelli – mediante una diversa collocazione sul territorio del magistrato che manterrebbe però le proprie funzioni.

Peraltro, nella soluzione individuata alla lettera *b*) del secondo comma dell'articolo 6, cioè il passaggio al Consiglio di Stato e alle funzioni consultive (tra l'altro si tratta di una norma costruita soltanto per i magistrati ordinari, tant'è che fa riferimento al requisito del passaggio alla settima valutazione di professionalità), per i primi tre anni non garantisce la necessaria indipendenza della funzione giurisdizionale, sia perché dopo tre anni si passerebbe alle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato – il che mortifica lo spirito della norma e l'intento perseguito dal legislatore – sia perché anche nell'esercizio delle funzioni consultive il Consiglio di Stato deve svolgere una funzione di terzietà rispetto al Governo.

Se dovesse permanere questa norma sarebbe forse il caso di pensare ad una separazione tra il ruolo e le funzioni consultive ed il ruolo e le funzioni giurisdizionali, altrimenti si potrebbe incorrere nelle stesse osservazioni che la Corte di giustizia ha avanzato, ad esempio, nei confronti del Consiglio di Stato del Lussemburgo, dove è intervenuta segnalando la necessità di una netta separazione tra le funzioni consultive e quelle giurisdizionali, tant'è che il Lussemburgo si è dovuto adeguare a questo *diktat* separando le due funzioni.

Ieri, in prossimità di questa convocazione l'Associazione nazionale magistrati amministrativi ha fatto pervenire a queste Commissioni riunite un proprio documento, elaborato unitariamente che oggi deposito anche in forma cartacea ed al quale rinvio per ulteriori valutazioni e considerazioni.

Mi soffermo inoltre sulla opportunità di impedire la scrutinabilità del semplice candidato alle elezioni parlamentari o regionali che dir si voglia che sia messo fuori ruolo, nel momento in cui non viene eletto. Mi riferisco all'impossibilità di essere scrutinato per funzioni direttive o semidirettive per due anni dopo la mancata elezione, previsione, questa che potrebbe creare problemi e limitare la stessa libertà del magistrato nella presentazione della propria candidatura a elezioni parlamentari o regionali.

Mi fermo qui per non sottrarre ulteriore tempo ai colleghi. Confermo le criticità che ho già sottolineato a nome dell'ANMA rispetto all'articolo in esame e soprattutto alle disposizioni contenute nell'articolo 6 e a quelle transitorie contenute nell'articolo 12.

ATZENI. Signor Presidente, esprimiamo una convinta adesione allo spirito sotteso alla proposta di riforma. Se c'è un problema di garanzia dell'immagine di imparzialità della giurisdizione, derivante dalla restituzione a funzioni giurisdizionali di colleghi che hanno svolto una meritoria azione presso gli organi rappresentativi, siamo pronti a dare il nostro contributo alle Commissioni per risolverlo. Per quanto riguarda le ricadute sullo stato giuridico dei magistrati, chiediamo soltanto che vi sia una parità di trattamento tra i magistrati amministrativi e quelli degli altri ordini.

Ciò posto, cercherò di non ripetermi ma anche noi del Comitato nuova magistratura amministrativa siamo estremamente preoccupati dall'articolo 6 sotto un profilo ordinamentale. Il presupposto della norma si fonda infatti sull'assunto che chi ha svolto funzioni per le quali ha dovuto cercare un consenso a contenuto politico, chi ha partecipato all'agone politico nell'ambito di partiti e formazioni simili, chi ha dovuto entrare in questa opera di acquisizione di consenso popolare, per ciò stesso ponga dubbi di imparzialità una volta che sia restituito a funzioni giurisdizionali.

Se questo è vero, ci sembra che prevedere la preposizione di questi stessi valentissimi colleghi a funzioni giurisdizionali presso il Consiglio di Stato costituisca una contraddizione in termini, che ci fa chiedere se dietro questa previsione non ci sia un dubbio ordinamentale circa la posizione del Consiglio di Stato. Spero di no, ma se vi fosse un dubbio a questo riguardo ci farebbe piacere venisse discusso esplicitamente e siamo pronti a dare il nostro contributo in vista della eliminazione di eventuali

problematiche che le Commissioni ritenessero di ravvisare negli attuali composizione e funzionamento del Consiglio di Stato.

Ribadisco poi, con un breve *flash*, che il problema si pone anche per la funzione consultiva, non solo perché la funzione consultiva pura viene svolta secondo schemi di diritto obiettivo e in posizione di imparzialità e non vorremmo che per questa via si giungesse a dire che tale funzione deve rientrare invece in un ambito di indirizzo politico, cosa che ci preoccuperebbe molto; ma anche perché alla funzione consultiva fa capo tutta quell'attività relativa alla risoluzione dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, che la recente riforma del processo amministrativo ha sostanzialmente parificato alla giurisdizione pura, prevedendo la possibilità, in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato, di sollevare questioni di costituzionalità e prevedendo l'esperibilità dell'azione per l'esecuzione del giudicato anche nei confronti delle decisioni su ricorso straordinario. Quindi c'è un problema di terzietà e di imparzialità per questa sfera di attività che per il Consiglio di Stato si pone con un'evidenza estrema.

Mi preme inoltre sottolineare che nella nostra concreta quotidianità sono presenti sfere di attività i cui effetti si riverberano immediatamente su rapporti che sono in vario modo politici. Basti pensare al contenzioso elettorale e alle decisioni che si assumono in relazione a determinate scelte di politica industriale, che hanno una ricaduta evidente e potentissima su questioni sulle quali l'amministrazione ha deciso anche in base a valutazioni squisitamente politiche. A nostro non tanto sommosso avviso, si tratta di attività che richiedono una particolare attenzione alla terzietà e all'indipendenza di chi le svolge.

Se si volesse veramente procedere in questo senso, penso che sarebbe indispensabile farlo sulla base di una rimediazione complessiva del ruolo, della funzione e del modo di agire del Consiglio di Stato.

Vorrei fare una brevissima annotazione di carattere prettamente sindacale. Nel nostro mondo uno dei problemi più agitati è il riconoscimento dei servizi prestati prima dell'inquadramento nel Consiglio di Stato da parte dei colleghi che hanno provenienze diverse da quella del concorso per l'accesso diretto al Consiglio di Stato. È un problema che un ulteriore canale di accesso al Consiglio di Stato drammatizzerebbe.

Mi richiamo a quanto è già stato sottolineato dai colleghi circa gli effetti perversi, e penso non voluti dai proponenti, in ordine alla posizione degli stessi consiglieri di Stato, perché per alcuni, soprattutto per chi si trova ai gradini iniziali della carriera e che svolge la meritoria opera di rappresentante presso gli organi elettivi, questa normativa finirebbe per essere un grande premio, facendo saltare loro, al di fuori di qualsiasi valutazione di professionalità, numerosi gradini di carriera a scapito di altri colleghi che hanno svolto per anni le loro funzioni.

SANTORO. Signor Presidente, l'Associazione nazionale magistrati della giustizia amministrativa esprime ferma contrarietà, in adesione alla posizione dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, all'articolo

6. Ciò per gli stessi motivi che hanno brillantemente esposto gli altri colleghi.

Per quanto riguarda la parte iniziale del disegno di legge, ricordo che esso va valutato in relazione ai principi che la Corte costituzionale ha elaborato dagli anni Settanta in poi sulle incompatibilità e ineleggibilità per l'accesso alle cariche elettive. Innanzitutto, la ragionevolezza e la proporzionalità, raccomandate in ogni caso nell'attività legislativa, sono state ricondotte al principio di evitare la *captatio benevolentiae*, il *metus publicae potestatis*, il divieto di cumulo di incarichi e funzioni e, per converso, la tutela della *par condicio* nella competizione elettorale.

Penso che questo disegno di legge sia, per alcuni aspetti, limitativo e punitivo nei confronti della categoria dei magistrati che accedono alle cariche elettive, e che quindi presenti dei dubbi di costituzionalità che potranno essere più diffusamente analizzati.

DELLA MONICA (PD). Signor Presidente, vorrei porre la stessa domanda sia ai magistrati ordinari sia a quelli amministrativi. La Corte costituzionale ha affrontato anche il problema dell'esercizio di funzioni presso le magistrature superiori, dichiarando che in questo caso l'elettorato passivo non può essere limitato. Non avendo un riferimento specifico a una parte del territorio nazionale, i magistrati addetti alle funzioni superiori verrebbero a trovarsi in una condizione differente rispetto a coloro che esercitano in sede locale. Secondo la Corte costituzionale, pertanto, i magistrati appartenenti alle funzioni superiori, cessato il mandato elettivo, dovrebbero rientrare nelle funzioni esercitate. Questo argomento era stato ripreso anche da disegni di legge di precedenti legislature che facevano salvo l'esercizio di funzioni superiori o a competenza nazionale.

Al riguardo non ho sentito alcuna considerazione da parte degli auditi che si sono soffermati sulle incompatibilità dei magistrati che assumono cariche in sede locale, ma non anche in sede nazionale, senza prendere in considerazione la posizione di chi proviene da funzioni giudiziarie superiori o a competenza nazionale e accedono ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo. Quindi la domanda specifica è la seguente: rispetto all'esercizio di funzioni superiori, che cosa ritengono di suggerire le Associazioni presenti?

CALIENDO (PdL). Molti di voi ricorderanno che questo dibattito risale, all'interno dell'Associazione nazionale magistrati, agli anni Ottanta. Allora si discuteva dell'impossibilità di tornare ad esercitare la funzione giurisdizionale nella Regione in cui si era stati eletti. Ci si arenò per le questioni a cui ha fatto riferimento la senatrice Della Monica, in particolare per la Corte di cassazione, per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Il problema in discussione non è l'indipendenza della magistratura; non ho mai avuto dubbi sul fatto che i magistrati che hanno svolto la carica di parlamentare abbiano perso, una volta rientrati in magistratura, le caratteristiche di indipendenza. A mio giudizio il problema riguarda l'immagine di imparzialità. Allora era il presidente Pertini che poneva all'at-

tenzione del Consiglio superiore il fatto che l'immagine di imparzialità potesse essere venuta meno.

Se per la magistratura ordinaria vi è oggi la reversibilità delle funzioni a domanda, mi chiedo se la candidatura possa essere presa in considerazione per un'imposizione di trasferimento dopo le elezioni: non più un ritorno in Cassazione, ad esempio, ma in un'altra Regione o in determinate funzioni. Per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti non so invece come risolvere il problema.

Credo che le Associazioni dovrebbero offrire un contributo su tali aspetti. Dobbiamo risolvere il problema dell'appannamento dell'immagine di imparzialità, che è indubbiamente collegato al momento in cui cessa la carica parlamentare e si rientra nella funzione giurisdizionale. Questa è la ragione per cui mi sono dimesso dalla magistratura ordinaria nel 2010, non trovando una soluzione e avendo esercitato le funzioni da ultimo in Cassazione.

SALTAMARTINI (PdL). Signor Presidente, come ha già anticipato il senatore Caliendo, credo che si debba chiedere soprattutto all'Associazione nazionale magistrati – quindi fondamentalmente alla magistratura ordinaria – in che modo è possibile garantire l'idea dell'imparzialità nell'esercizio della giurisdizione.

Teniamo conto che ci sono altre figure nella pubblica amministrazione – è il caso dei dirigenti – per cui è previsto addirittura il trasferimento, con incompatibilità ben più ampie rispetto a quelle stabilite oggi per la magistratura. Occorre considerare altresì che oggi in Parlamento, e soprattutto qui in Senato, siedono numerosissimi magistrati che hanno esercitato il loro ufficio presso le procure.

Si pone dunque l'estrema necessità di fare in modo che le candidature in Parlamento siano uno strumento di rappresentanza per dei cittadini che esercitano il loro diritto di elettorato passivo. Accanto a questo si pone però anche l'esigenza per i magistrati, non soltanto di essere, ma anche di apparire assolutamente imparziali. In particolare, credo che in un Paese come il nostro, in cui la lotta politica è molto frammentata, si debba cercare di garantire il più possibile l'imparzialità nell'esercizio della giurisdizione, soprattutto di quella ordinaria.

Ritengo che quello di cui stiamo discutendo possa essere lo strumento normativo per proporre, da parte dell'Associazione nazionale magistrati, i necessari rimedi a garanzia della propria autonomia ed indipendenza.

SABELLI. Signor Presidente, sarebbe certamente presuntuoso da parte mia voler dare qui ora, all'impronta ed in maniera sintetica, una risposta ad un problema di cui, come ricordava il senatore Caliendo, si discute da più di 30 anni senza che si sia ancora arrivati ad una soluzione.

Faccio un passo indietro e torno alle esigenze che si intendono tutelare. Come diceva esattamente il senatore Caliendo, il problema non riguarda tanto l'indipendenza del magistrato sotto il profilo sostanziale, quanto piuttosto l'immagine di imparzialità dello stesso. Non a caso prima

ho fatto riferimento al collegamento tra la funzione giurisdizionale ed il territorio, con riguardo all'elezione ed al collegio elettorale. Come dicevo, va diversamente calibrata, a seconda che si tratti di elezioni al Parlamento o locali, l'esigenza di tutela dell'immagine di imparzialità del giudice: in ambito locale vi è infatti una più forte esigenza di tutela di tale immagine, perché più forte è il rischio di lesione della stessa.

Ma allora, se questo è vero, come credo che sia, è vero anche che per un magistrato delle giurisdizioni superiori – sia che si tratti del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione o della procura generale presso la Corte di cassazione – quel rischio di lesione dell'imparzialità è minore rispetto a quello che può determinarsi per chi esercita la funzione giurisdizionale a livello locale e si trova, quindi, di fronte alla necessità di vedere limitato il proprio diritto di elettorato passivo in una determinata realtà locale.

Come è stato ricordato, sono 30 anni e più che si discute di questo. Probabilmente la tematica necessita di una riflessione un po' più lunga di quella che possiamo fare qui ora nel poco tempo che abbiamo a disposizione: mi riservo in ogni caso di affrontare eventualmente la questione anche all'interno dell'associazione che presiedo.

C'è da aggiungere poi che nel caso della Corte di cassazione, come delle altre giurisdizioni superiori, per la natura stessa dell'organo vale il principio della collegialità nelle decisioni che credo rappresenti già in se stesso – proprio in considerazione di una delle osservazioni che sono state fatte e di una delle previsioni contenute nel disegno di legge – un forte rimedio al rischio di appannamento dell'immagine di imparzialità del magistrato.

CHIEPPA. Signor Presidente, i problemi certamente esistono, ma penso che la soluzione debba essere diversa da quella radicale individuata all'articolo 6 del testo unificato.

Il punto di partenza è rappresentato dal fatto che l'incompatibilità territoriale non funziona per le giurisdizioni superiori. Si potrebbe pensare, tuttavia, di valorizzare alcune incompatibilità funzionali, in parte tra l'altro contemplate dalla stessa disciplina transitoria prevista dal disegno di legge in esame. Il riferimento è, ad esempio, all'attribuzione forzata di funzioni collegiali, al divieto di ricoprire uffici direttivi, nonché all'impossibilità di trattare determinate questioni: per la magistratura amministrativa si è fatto riferimento, ad esempio, alle controversie in materia elettorale. Quest'ultima soluzione potrebbe essere ulteriormente sviluppata, lasciando agli organi di autogoverno l'individuazione dell'ambito di intervento. Con questo non voglio certamente entrare in settori che non mi competono, ma la Cassazione, ad esempio, ha un ufficio del massimario composto da molti magistrati; lo stesso discorso potrebbe farsi anche per il Consiglio di Stato, per cui si potrebbe pensare a sezioni che trattino delle controversie degli enti locali.

Per quanto mi riguarda, ritengo che le incompatibilità funzionali possano essere sicuramente sviluppate per risolvere i problemi legati alla posizione dell'eletto appartenente alle magistrature superiori, mentre non

credo che la soluzione radicale del passaggio ad una sola delle magistrature superiori sia in grado di risolvere di per sé il problema sostanziale e formale della rappresentazione all'esterno dell'imparzialità del magistrato.

ATZENI. Signor Presidente, intervengo brevemente per dire che sono perfettamente d'accordo con la riflessione del senatore Caliendo, che ha impostato la questione come problema di «immagine» dell'imparzialità della giurisdizione, che costituisce un potente valore per il suo corretto esercizio e per la sua accettazione da parte dei cittadini.

Per il resto, ribadisco che le soluzioni possono essere diverse. Per quanto ci riguarda, riteniamo che la necessità di tutelare l'immagine della magistratura – parlo ovviamente a nome di una delle due associazioni dei consiglieri di Stato, ma su questo penso che vi sia una posizione condivisa – prevalga anche sulla tutela delle aspettative di alcuni colleghi che fanno peraltro una scelta legittima e a mio avviso, in certe situazioni, anche meritoria.

Non ci limitiamo quindi in un'unica soluzione. Il collega Chieppa ha delineato alcune possibili strade che ci appaiono ragionevoli. Sinceramente il travaso automatico da una giurisdizione superiore all'altra ci sembra che crei molti più problemi di quanti invece ne risolva.

VALENTI. Signor Presidente, volevo riallacciarmi anch'io alla riflessione del senatore Caliendo.

Comprendo le difficoltà che egli ha prospettato con riferimento alle giurisdizioni speciali, vale a dire quella amministrativa e quella contabile.

Per quanto riguarda specificamente quella amministrativa, vi è l'ulteriore peculiarità per cui i colleghi del Consiglio di Stato e dei TAR, pur appartenendo ad un unico plesso giurisdizionale, sono divisi in due ruoli. Se ci fosse un ruolo unico, come nel caso della magistratura ordinaria, con una circolarità della posizione di tutti i magistrati appartenenti ad un unico plesso giurisdizionale, quel problema potrebbe essere risolto come prospettava il senatore Caliendo, vale a dire con l'assegnazione del magistrato amministrativo – sia che si tratti di magistrato del Consiglio di Stato o di magistrato del TAR – ad un ufficio diverso da quello di provenienza.

Un ulteriore passaggio riguarda il fatto che l'essere magistrato comporta essere terzo e indipendente rispetto ad altri poteri per cui, come si è detto poco fa, diventa necessario non soltanto essere, ma anche «apparire» imparziale.

L'Associazione nazionale magistrati amministrativi si pone questo problema non soltanto in relazione al mandato parlamentare, ma anche con riferimento alla necessità di terzietà del magistrato chiamato a funzioni di ausilio e di consulenza del Governo, che viene collocato fuori ruolo per parecchi anni, per poi tornare all'interno della magistratura. Bisogna tenere conto di entrambi questi profili e trovare una regolamentazione perché, se è vero che anche la Corte costituzionale parla del Consiglio di Stato come di un organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo, diversa è la posizione del singolo magistrato che spende

la propria professionalità, necessaria, mi rendo conto, per le forze parlamentari e per tutta l'amministrazione. L'esigenza di terzietà deve dunque essere garantita, regolamentata e dettagliata anche per quelle funzioni.

Certamente l'Associazione nazionale magistrati amministrativi è fortemente interessata a questo argomento e anche rispetto a questo specifico settore inviterei sommessamente le Commissioni parlamentari a riflettere.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per le considerazioni svolte e comunico che le documentazioni consegnate saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

