



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

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

**COMMISSIONI RIUNITE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) e  
2<sup>a</sup> (Giustizia)

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

123<sup>a</sup> seduta: giovedì 20 settembre 2012

Presidenza del presidente della 2<sup>a</sup> Commissione BERSELLI

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato  
e dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 7 e <i>passim</i>	<i>BORGO</i> . . . . .	Pag. 5, 7
* DELLA MONICA (PD) . . . . .	6, 7, 8	<i>SICA</i> . . . . .	3, 5, 8

---

**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.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato, Carlo Sica, e il presidente dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato, Maurizio Borgo.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,30.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato e dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei magistrati e di magistrati cessati dalle cariche pubbliche, sospesa nella seduta pomeridiana del 13 settembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha 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 unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato e dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato.

Sono presenti il presidente dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato, Carlo Sica, e il presidente dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato, Maurizio Borgo che saluto e ringrazio per il contributo che daranno ai nostri lavori.

Abbiamo accolto volentieri la vostra richiesta di una audizione suppletiva perché abbiamo ritenuto che potesse essere utile per il prosieguo dell'indagine conoscitiva in corso. Vorrei sottolineare, infatti, che le audizioni da svolgere vengono selezionate in base al contributo che possono apportare ai nostri lavori. In questo caso, anche per *par condicio*, ci è sembrato giusto disporre l'audizione delle vostre associazioni.

Il testo che stiamo esaminando concerne l'ineleggibilità e l'incompatibilità dei magistrati cessati da una carica politica elettiva, tematica sulla quale vorremmo conoscere anche la vostra opinione.

SICA. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio la Commissione dell'opportunità che ci è stata data e soprattutto per aver riconosciuto il senso della nostra richiesta.

Venendo subito *in medias res*, pur non volendo invadere una materia che esula dalla nostra competenza, noi riteniamo che i magistrati potrebbero tornare alle loro funzioni, così come peraltro dispone l'articolo 51 della Costituzione, in un territorio diverso da quello in cui avevano il loro bacino di voti. È chiaro, infatti, che in caso contrario sarebbe possibile un condizionamento ma soprattutto, e ciò vale in particolare per i magistrati, anche solo un sospetto di condizionamento che potrebbe non essere accettato dall'opinione pubblica comune. Il magistrato – ma questo vale anche per gli avvocati dello Stato – deve infatti garantire non solo la propria terzietà ma anche l'apparenza oggettiva della stessa. Per questo anche solo l'apparenza di un condizionamento, secondo noi, non può essere accettata. Tale discorso, nonostante vi sia una oggettiva diversità di funzioni, vale anche per gli avvocati dello Stato che, ovviamente, devono svolgere la propria professione garantendo alla collettività la terzietà e la giustizialità della propria impostazione.

Proprio la peculiarità delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato desta in noi alcune perplessità relativamente alla possibilità che i magistrati possano transitare, al termine del loro mandato parlamentare o in situazioni consimili, nei ruoli della stessa. Ovviamente la preparazione giuridica dei magistrati è indiscutibile, e sul piano oggettivo e sul piano se vogliamo astratto; non vi è dubbio che i magistrati sarebbero idonei a transitare nei ruoli dell'Avvocatura. La funzione, però, è diversa.

Sotto questo aspetto, come abbiamo scritto anche nel documento che ieri vi abbiamo inoltrato per *e-mail* e che oggi depositeremo in originale con le nostre due sottoscrizioni, devo segnalare che il nostro istituto sta invecchiando un po' troppo. Si tratta certamente di un problema che riguarda tutta la pubblica amministrazione, generato dal blocco dei concorsi che ormai è totale e generalizzato. Per esempio, a dicembre di quest'anno, purtroppo, proprio io avrò la sventura di essere il presidente della commissione di concorso per procuratori dello Stato, quindi per l'accesso al ruolo dell'avvocatura. Vi dico solo che i posti a concorso sono tre e i candidati che hanno presentato domanda sono 3.672.

In questo contesto noi abbiamo una sub-particolarità che colgo l'occasione per sottoporvi: gli avvocati dello Stato, in Italia, sono in tutto 370, tra i quali un avvocato generale, un avvocato generale aggiunto, nove vice avvocati generali e, in ogni sede, un avvocato distrettuale. Tali soggetti svolgono prevalentemente funzioni direttive e organizzative, quindi, di fatto, gli avvocati attivi sono circa 335. Inoltre abbiamo alcune posizioni di fuori ruolo e dunque ci troviamo in uno stato di grande sofferenza. Abbiamo chiesto molte volte anche un parco aumento di organico perché davvero non siamo più in grado di andare avanti (e scusate se colgo questa occasione per sottolineare il problema). Purtroppo il Ministero dell'economia e delle finanze, insieme alla Ragioneria generale dello Stato, ci hanno manifestato l'impossibilità di rispondere alla nostra richiesta.

La nostra categoria, comunque, ha un ulteriore problema causato dall'organico eccessivamente ristretto, che ha creato un blocco nella struttura che incide in maniera ormai non più tollerabile sui giovani. Sono nume-

rosi i procuratori dello Stato che non riescono ad accedere al ruolo di avvocato perché anche questo ruolo è bloccato, nonostante la normativa che prevede la proroga dei pensionamenti dai 70 ai 75 anni – che vale per tutte le magistrature – venga applicata con molta attenzione. Ad esempio, recentemente, due colleghi che avevano presentato domanda per rimanere in servizio fino a 75 anni sono stati bonariamente, elegantemente, convinti a ritirare tale domanda perché la proroga non sarebbe stata concessa.

Il nostro ordinamento, dunque, contiene un meccanismo particolare che, previo giudizio favorevole, consente ai procuratori con otto anni di anzianità che non siano riusciti a superare il concorso di avvocato dello Stato (perché anche in tal caso i posti sono sempre pochissimi e non c'è sbocco per tutti) di transitare in detto ruolo. Anche in questo caso non si riesce ad applicare la normativa. Recentemente avevamo chiesto al Governo di proporre e coltivare, in sede parlamentare, una disposizione che consentisse ai procuratori dello Stato che avessero raggiunto l'anzianità necessaria di transitare nel ruolo di avvocati. Purtroppo ci è stato negato e, con dispiacere, devo dire che è stato un diniego immotivato perché si tratta di un passaggio che avviene senza oneri per lo Stato. Il procuratore con otto anni di anzianità, infatti, ha esattamente il medesimo livello stipendiale dell'avvocato dello Stato alla prima classe di stipendio (ricordo che l'ordinamento di avvocato dello Stato prevede quattro classi stipendiali).

Per quanto riguarda la tematica oggetto dell'indagine conoscitiva, pur con tutte le perplessità che ho espresso all'inizio del mio intervento, data la tipicità della nostra attività, e pur con tutte le considerazioni che troverete nel documento che vi abbiamo consegnato, non siamo radicalmente contrari ad un ricollocamento dei magistrati nei nostri ruoli anche se, ripeto, riteniamo che non vi sia ragione, con le cautele territoriali cui lei faceva cenno prima, che escano dai ruoli propri, stanti tra l'altro i dubbi di costituzionalità che poco fa ho richiamato.

Chiediamo però che qualche nostro problema venga risolto: in particolare, sottolineiamo la necessità che nei nostri ruoli entrino giovani procuratori.

**PRESIDENTE.** Questo problema non è però attualmente al nostro esame.

**SICA.** Lo so bene, signor Presidente. Volevo soltanto cogliere l'occasione per lanciare questo grido di dolore.

Anche se questa non è la sede, ritengo tuttavia che ogni provvedimento di legge possa essere una buona occasione per introdurre una certa disciplina: chiedo quindi qui oggi anche a voi, nei limiti delle vostre possibilità, di darvi cura del problema che ho appena evidenziato.

**BORGIO.** Signor Presidente, il collega Sica ha già ampiamente illustrato la nostra posizione, che trovate peraltro riassunta nel documento congiunto che abbiamo consegnato alla Commissione. Siamo qui oggi a

rappresentare due distinte associazioni, la cui origine è da ricondurre per la verità soltanto a problemi di ordine interno dal momento che, quando ci rivolgiamo all'esterno, abbiamo una linea assolutamente unitaria. Non intendo dunque tediarvi con inutili ripetizioni, per cui mi limiterò soltanto ad aggiungere telegraficamente alcune considerazioni a quanto è già stato detto.

Mi riallaccio innanzitutto al discorso fatto dal collega Sica con riferimento al problema dei nostri giovani. Signor Presidente, lei giustamente ha precisato che la questione non è oggetto di questa indagine conoscitiva. Vorrei però ricordare che esiste un ordine del giorno del Parlamento, accolto dal Governo, che impegna il Governo proprio a risolvere il problema dei giovani procuratori dello Stato. Per questo, ove dovesse andare avanti il progetto di una ricollocazione dei magistrati per i quali sia scaduto il mandato parlamentare o che abbiano cessato eventuali incarichi governativi, chiederemmo in via subordinata che tale ricollocazione avvenga contestualmente alla risoluzione del problema dei procuratori dello Stato.

Inoltre il testo legislativo dovrebbe farsi carico della questione della collocazione di questi magistrati nel nostro ruolo, senza che la stessa venga rinviata ad una successiva fase regolamentare. Come il collega Sica ha ricordato, noi abbiamo un unico ruolo, con due diverse qualifiche, quella di avvocato dello Stato e di procuratore dello Stato. È vero che esiste una tabella di equiparazione con i magistrati, ma sarebbe opportuno che la legge dicesse precisamente dove questi ultimi devono essere collocati nel ruolo dell'Avvocatura. La legge dovrebbe poi anche stabilire in quale ufficio territoriale devono andare perché, a differenza del Consiglio di Stato, che ha sede soltanto a Roma, per l'Avvocatura dello Stato oltre alla sede romana dell'avvocatura generale vi sono tante avvocature distrettuali quanti sono i distretti di corte d'appello. Quindi, in realtà, bisognerebbe specificare già in sede legislativa in quale ufficio territoriale dell'Avvocatura dello Stato questi magistrati andrebbero collocati.

Fatte queste integrazioni, mi riporto al documento che abbiamo depositato e vi ringrazio per l'attenzione.

DELLA MONICA (PD). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto i nostri ospiti per il loro contributo. Mi permetta di salutare con particolare affetto l'avvocato Sica, con cui ho condiviso un pezzo di vita.

Se ho compreso bene, in linea con quanto peraltro ha detto anche l'avvocato generale dello Stato Caramazza, voi qui sottolineate come, stante il principio della conservazione del posto di lavoro previsto all'articolo 51, comma tre, della Costituzione, l'*optimum* sarebbe che ciascun magistrato potesse – al termine di un mandato effettivo – rientrare nel proprio ambito di competenza magistratuale; chiedete inoltre, che le previsioni di ineleggibilità siano estese anche agli avvocati e ai procuratori dello Stato, dal momento che vi ponete sullo stesso piano della magistratura, e che anche per gli avvocati dello Stato valga il principio della conservazione del proprio posto di lavoro.

Ci sarebbero indubbiamente delle problematiche nel caso in cui il Parlamento dovesse decidere in senso diverso – sia pure con questi dubbi di costituzionalità che permangono – perché quantomeno dovrebbe essere aumentato l'organico dell'Avvocatura rispetto a quello attuale per evitare blocchi nella carriera interna col passaggio dal ruolo di procuratori dello Stato ad Avvocati dello Stato.

PRESIDENTE. Il problema per la verità è anche il soprannumero.

DELLA MONICA (PD). Esattamente. C'è la questione del soprannumero e poi, se ho ben capito la situazione, quella dell'assorbimento. Ci sono poi anche delle «attenzioni territoriali», nel senso che, con riferimento al rientro nel ruolo dell'Avvocatura, si riporta praticamente quella cautela territoriale che dovrebbe essere sostanzialmente proposta come *optimum* anche per la magistratura.

Detto questo, i vostri colleghi hanno avanzato perplessità anche per quanto riguarda la situazione dei magistrati eletti in sede locale. Hanno detto sostanzialmente che mentre il magistrato eletto al Parlamento nazionale o in sede europea svolge funzioni di legislatore, colui che invece viene eletto a livello locale compie atti di amministrazione ed è dunque maggiormente «compromesso». Sotto questo profilo, particolare perplessità è stata poi espressa per il fatto che gli avvocati dello Stato, patrocinando lo Stato, devono farlo magari rispetto ad atti espressi che loro stessi hanno contribuito ad elaborare se interessati al governo anche locale e perfino dinanzi alla Corte costituzionale.

Anche per voi sono valide queste perplessità e criticità?

BORGIO. Senatrice Della Monica, ovviamente abbiamo cercato di non sovrapporci a quanto aveva già rappresentato l'avvocato Caramazza, di cui condividiamo appieno i rilievi critici. Egli ha infatti evidenziato come l'avvocato dello Stato patrocini obbligatoriamente la Presidenza del Consiglio dinanzi alla Corte costituzionale e come quindi potrebbe trovarsi nella situazione molto imbarazzante di dover sostenere una tesi perfettamente contraria rispetto a quella da lui portata avanti nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare, di membro del Governo o – la cosa è effettivamente ancor più delicata – come amministratore locale.

Rifacendomi poi alla sua premessa, senatrice Della Monica, voglio soltanto evidenziare che il soprannumero aggrava notevolmente la nostra situazione, proprio per il meccanismo – un po' particolare per la verità – che è stato rappresentato poco fa dal collega Sica del passaggio dalla qualifica di procuratore a quella di avvocato dello Stato: in base ad esso, infatti, ogni tre posti che si liberano nella qualifica di avvocato dello Stato, solo uno viene accantonato per essere poi assegnato ai giovani procuratori, che poi tanto giovani non sono più.

Per rappresentarvi la situazione, abbiamo 16 procuratori sulla quarantina che hanno già maturato più di 10 anni nelle funzioni di procuratore dello Stato. Tra l'altro, secondo il nostro ordinamento, il procuratore dello

Stato deve recarsi ogni giorno presso gli uffici della magistratura ordinaria ad assicurare il servizio di procura, il che vuol dire, ad esempio a Roma, andare davanti a decine di giudici con centinaia di cause giornalmente. Non è un caso allora, proprio per il fatto che questi colleghi vanno muovendosi tra diversi uffici giudiziari per svolgere il servizio di procura, che sia richiesta una giovane età, per cui il concorso per procuratore dello Stato si può fare fino all'età di 35 anni.

Obiettivamente si tratta di una situazione piuttosto grave.

DELLA MONICA (PD). Mi scusi, Presidente, vorrei soltanto richiamare una questione di diritto comparato per capire se è stata fatta dagli auditi un'analisi anche sotto questo profilo.

Il servizio studi del Senato ha presentato un *dossier* nell'ambito del quale si esamina la situazione di Francia, Spagna e Germania. In questi Paesi è previsto che dopo il mandato parlamentare o un incarico politico tutti i magistrati rientrano nei ruoli della magistratura di appartenenza, sia pure con qualche diversità. Francia e Germania, ad esempio, prevedono la conservazione del medesimo posto, sia pure in un diverso ambito territoriale, mentre la Spagna della questione non si occupa proprio, per cui si rientra nel ruolo e basta. Credo sia piuttosto emblematico, in tal senso, il caso di Baltasar Garzón Real che, tornato al suo posto a fare il procuratore, ha poi avuto purtroppo qualche inconveniente, sia pure per altri ragioni.

SICA. Questo studio si sposa per la verità con la nostra premessa.

In effetti noi riteniamo che non vi siano fundamentalmente elementi ostativi a prevedere che il magistrato eletto rientri nei ruoli della magistratura di appartenenza e riprenda le proprie funzioni, salva la limitazione delle funzioni a livello territoriale. Da questo punto di vista ci poniamo dunque in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori: le perplessità che ci hanno rappresentato non sono indubbiamente infondate.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Comunico che le documentazioni consegnate saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 8,50.*