

# Osservazioni scritte sul disegno di legge n. 2595, approvato dalla Camera dei Deputati, all'esame della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

Giovanni Tartaglia Polcini<sup>1</sup> Magistrato, Consigliere Giuridico presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

## Osservazioni generali

Le seguenti osservazioni scritte attengono esclusivamente al tema del **superamento del limite decennale** di cui all'art.50, comma secondo, d. lgs. n.160/2006 ed all'art. 1, comma 68, della legge 6.11.2012 n.190, per il **collocamento fuori ruolo dei magistrati in ambito internazionale**.

Sul punto specifico, il testo del decreto approvato dalla Camera contempla due disposizioni del **comma 1 dell'art.5**, tra loro in apparente contrasto, contenute alla **lettera g)** ed alla **lettera i)**.

La prima (lettera g) richiama infatti come eccezione al limite della decennialità quello vigente, relativo agli incarichi presso le Corti internazionali comunque denominate; la seconda (lettera i) delega invece espressamente il Governo all'adozione di una disciplina speciale ed autonoma, dovuta alla specificità delle attività espletate, in materia di incarichi fuori ruolo in ambito internazionale.

La lettera i) del comma 1 dell'art.5, già nell'attuale formulazione, depone per una **regolamentazione totalmente autonoma degli incarichi fuori ruolo in ambito internazionale**, caratterizzata dalla specialità, **anche per** quanto concerne **la durata** massima dell'esercizio di dette funzioni, in aperta deroga al predetto richiamato limite decennale evocato dalla lettera g).

Nondimeno, il potenziale astratto **conflitto** tra le due disposizioni, anche in vista dello sviluppo della decretazione delegata, **potrebbe essere risolto** -in mancanza di una modifica del testo- con una semplice chiarificazione della *voluntas legis*, al fine di evitare letture difformi o deteriori.

---

<sup>1</sup> La presente nota, in riscontro alla cortese richiesta del 10 maggio 2022, esprime valutazioni di natura personale e frutto di esperienza professionale personale, in ordine al testo del disegno di legge n. 2595, approvato dalla Camera dei Deputati. La stessa è stata redatta dallo scrivente a nome proprio ed in totale autonomia e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

E ciò potrebbe avvenire anche attraverso una semplice interpretazione chiarificatrice dell'addotto contrasto, nel corso di questi **lavori parlamentari**.

Le presenti osservazioni scritte mirano pertanto ad offrire elementi in tal senso, per una riflessione tecnica sulla questione.

In proposito, preme evidenziare che la deroga alla decennalità come limite massimo degli incarichi fuori ruolo dei magistrati in ambito internazionale risulta già allo stato, oltre che **coerente** con la lettera i) del comma 1, art. 5 del Disegno di Legge, pienamente in linea anche con

1. l'architettura della **relazione** di accompagnamento al decreto, che sottolinea la specialità di detti incarichi;
2. la **ratio** dell'intervento riformatore nel suo complesso (non incidendo la disposizione in esame sul **numero** dei magistrati fuori ruolo -che in questo ambito è **davvero esiguo** e rimarrebbe assolutamente **invariato**-);
3. il **parere** già espresso dal **CSM** sulla delega, al Capitolo II (Disciplina del collocamento fuori ruolo, pag.136 e ss. e soprattutto 139 e ss., che apre al superamento del limite decennale in questo specifico settore).

Alle precedenti considerazioni vanno aggiunti ulteriori parametri indicativi in modo esclusivo della bontà della proposta lettura dell'art.5, comma 1, lettera i) della delega.

**4. Nessuno degli ordinamenti dei principali Paesi Membri dell'UE, così come il Regno Unito, contempla, per incarichi come quelli in esame, un limite temporale massimo.** Detta regola di principio corrisponde infatti a elementari ragioni di logica, comuni alla cultura dei Paesi *like minded*.

5. Per converso, proprio la divergenza da simili assonanze ordinamentali **rischierebbe di esporre** il Paese che preveda regole difformi **ad una minore incisività** nella partecipazione ai relativi consessi.

Detti **ambiti**, invero, risultano sempre più **decisivi in un ordinamento giuridico multilivello**. Le potenziali ricadute verticali a livello di ordinamento giuridico interno di quelle attività internazionali richiedono infatti la massima esperienza.

6. Va ancora sottolineato il dato che, i principali **ordinamenti giuridici** europei (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna con il Regno Unito) **considerano i magistrati operanti in ambito**

**internazionale come collocati “in ruolo”**. Una simile determinazione, anche da parte del legislatore delegato, sarebbe sufficiente a risolvere *in radice* ogni questione interpretativa sul richiamato solo apparente contrasto.

**7. La crescente specializzazione degli attori internazionali in questo settore garantisce competitività nei lavori multilaterali** e contribuisce a curare allo stesso tempo, sia l'interesse nazionale, sia lo sviluppo di una *Rule of Law* globale: la stessa **leale collaborazione del nostro Paese ai processi multilaterali e sovranazionali**<sup>2</sup> depone per l'assicurazione della continuità nell'esercizio delle funzioni in esame, in linea con lo spirito di convinta partecipazione ai processi di armonizzazione normativa, di cooperazione internazionale ed assistenza tecnica in materia di giustizia e sicurezza.

### **L'emendamento proposto alla Camera**

Va segnalato che, tra gli emendamenti al decreto presentati alla Camera dei Deputati, uno in particolare aveva evidenziato il suddetto ipotetico contrasto: si tratta del n.36 AN (Ferri Vitiello) di seguito riportato.

*Al comma 1, lettera g) -dell'art. 5 ndr-, aggiungere, in fine, le seguenti parole: “e salvo quanto previsto dalla lettera i) del presente articolo”.*

Nella nota di deposito dell'emendamento si legge: *la proposta di emendamento è finalizzata ad armonizzare il disposto delle lettere g) ed i) dell'art. 5, che nel testo attuale risultano in contrasto logico tra loro, non comprendendosi altrimenti -oltre che con riguardo alla durata massima dell'incarico- a quale disciplina speciale per i cosiddetti fuori ruolo in ambito internazionale la delega intenderebbe riferirsi alla lettera i).*

---

<sup>2</sup> Il 9.07.2019 il Consiglio dell'Unione Europea, recependo l'analoga Raccomandazione della Commissione Europea sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia – emessa nel contesto del c.d. Semestre Europeo – ha tra l'altro puntato l'indice sulla “inadeguatezza delle competenze del settore pubblico” (punto n.23) ed ha invitato il nostro Paese ad “accrescere l'efficienza dell'amministrazione pubblica” (punto n.24).

Nell'analoga Raccomandazione del 20.07.2020 ha ribadito che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale”(punto n.24) ed ha sollecitato “riforme che sono essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine” (punto n.25).

Nel solco delle raccomandazioni specifiche sopra citate, occorrerebbe contribuire al rafforzamento della “partecipazione dell'Italia al processo di formazione degli atti dell'Unione europea” ed “al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea” (come d'altronde specificamente richiesto dagli artt. 6 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 234).

Si tratta di un emendamento finalizzato a rendere semplicemente più chiaro, di univoca interpretazione e coerente il testo dell'articolato con la voluntas legis espressa nella relazione di accompagnamento.

L'eccezione alla durata massima decennale attualmente prevista per il collocamento fuori ruolo dei magistrati, accanto a quella delle corti internazionali comunque denominate, avrebbe infatti ad oggetto i soli -numericamente limitati- incarichi svolti dai magistrati fuori ruolo in ambito internazionale.

La previsione di detta eccezione, dovuta alla specificità di detti incarichi, all'alta specializzazione di chi svolge le relative attività ed alla sostanziale infungibilità della expertise acquisita negli anni nell'espletamento delle relative funzioni, sarebbe anche in linea con il parere recentemente espresso dal CSM sul disegno di legge.

### **La ratio della proposta disciplina (e/o interpretazione)**

Preme in merito porre in evidenza che sono davvero **pochi i magistrati ordinari, esperti giuridici in materie internazionali e nell'impiego delle lingue veicolari come strumento di lavoro**, operanti presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale a Roma, presso il Ministero della Giustizia e presso le Sedi di Missione all'estero (il numero oscilla negli anni più recenti tra 10-15 unità).

La materia di riferimento, per queste attività di supporto alle relazioni internazionali, alla giurisdizione ed alla cooperazione giudiziaria, è stata di recente definita "**diplomazia giuridica**"<sup>3</sup>.

Essa si caratterizza come esperienza di specializzazione peculiare per magistrati già esperti, soprattutto nel settore penale che, dopo un significativo periodo trascorso in ruolo (15-20 anni), si dedicano ad un percorso professionale specifico in ambito internazionale.

**Suddetti incarichi sono oltre che, come accennato, di alta specializzazione:**

**-numericamente limitati;**

**-slegati da qualsivoglia logica di incompatibilità con la giurisdizione;**

**-non di diretta collaborazione con i titolari di incarichi di Governo.**

---

<sup>3</sup> Si veda in proposito il volume dal titolo "La diplomazia giuridica", di Alfredo Maria Durante Mangoni e Giovanni Tartaglia Polcini. Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli, 2019.

**Non si tratta di incarichi di natura amministrativa, politica o di diretta collaborazione con i vertici dei ministeri.**

Le relative *expertise* si consolidano solo con il tempo e maturano proprio dopo un congruo periodo di lavoro; esse sono tutte giuridiche e di supporto effettivo e concreto alla giurisdizione, e **in prospettiva di lungo periodo esse sono più utili**, se sviluppate in detto ambito, piuttosto che con un rientro in ruolo.

La cura delle attività di diplomazia giuridica coincide in detto caso con le legittime aspirazioni professionali dei magistrati che scelgono questa esperienza: essi potrebbero infatti meglio continuare a servire il Paese nei settori nei quali sono specializzati, piuttosto che lasciare l'area in cui hanno consolidato la propria *expertise*.

Suddetti incarichi, infatti, oltre che di effettiva rilevanza strategica, sono oggettivamente infungibili.

Le relative funzioni sono espletabili con profitto solo a seguito di numerosi anni di specializzazione, con investimenti della Amministrazione Pubblica e personali che andrebbero sostanzialmente dispersi in caso di ricollocamento in ruolo, a meno di non voler individuare per i predetti magistrati, nel rientro negli uffici giudiziari, funzioni nelle quali sia possibile ottimizzare l'*expertise* accumulata nel tempo. Ma anche in detta ipotesi, del tutto residuale, la capacità di tesaurizzazione di quella *expertise* risulterebbe decisamente minore rispetto al suo impiego nelle sedi naturali.

A ciò va aggiunto il dato fattuale che, solo dopo un congruo periodo di specializzazione, che richiede anni, i magistrati in ambito internazionale possono aspirare a ruoli di vertice nei Fora multilaterali e nelle Organizzazioni Internazionali, altrimenti difficilmente ottenibili, a tutto vantaggio di colleghi di altri Paesi.

\*\*\*\*\*

Enormi sono le ricadute dell'attività espletata dai predetti magistrati sul piano dell'ordinamento nazionale.

Si pensi ad esempio alle attività di **coordinamento degli affari giuridici internazionali anticorruzione, antimafia ed antiriciclaggio** nei principali Fori multilaterali (nel **G7, Anti Corruption Working Group del G20, Working Group on Bribery dell'OCSE** e nelle **Conferenze degli Stati Parte o nei processi di revisione dell'UNCAC e dell'UNTOC**, oltre che –

naturalmente- in tutti i processi decisionali e normativi **nella UE e nel Consiglio d'Europa**).

Da quei Fori promanano le regole destinate a conformare gli ordinamenti nazionali.

Tutti i temi del diritto penale contemporaneo sono nati in quelle sedi e, dopo una negoziazione multilaterale tecnica, hanno finito per incidere profondamente sui sistemi giuridici nazionali (basta por mente, tra gli altri, all'*asset recovery*, alle disposizioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione ed al crimine organizzato, alla tutela dei dati personali, alla regolamentazione dell'uso degli strumenti telematici, alla tutela dei *whistleblowers*, alla *beneficial ownership transparency*, alle disposizioni antiriciclaggio e di prevenzione del finanziamento del terrorismo, alla responsabilità degli enti derivante da reato, etc.).

A mero titolo di esempio, **la Presidenza italiana del Gruppo anticorruzione del G20 nel 2021** ha impresso alla **Rule of Law** globale un'accelerazione significativa, come riconosciuto dalle **Nazioni Unite** e dall'**OCSE**.

I documenti multilaterali redatti, negoziati ed approvati in detta occasione, su mafie e corruzione, sul malaffare nelle fasi di crisi, sulla corruzione nello sport, l'integrità di impresa, la *compliance* e la misurazione della corruzione, hanno garantito il rispetto dei principi cardine del nostro ordinamento giuridico e della Carta Fondamentale, riposizionando la tradizione giuridica italiana al centro dello scenario mondiale.

Particolare rilievo hanno anche i provvedimenti e le raccomandazioni adottati in ambito di contrasto al crimine transnazionale organizzato, nel quadro della **Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite**, recentemente munita di un meccanismo di *peer review* di somma importanza.

Altro obiettivo strategico delle funzioni qui descritte riguarda la diffusione del modello italiano di contrasto alla corruzione, al crimine organizzato ed al riciclaggio, attraverso **progetti di assistenza tecnica** ai giudici ed ai funzionari di polizia stranieri, cui consegue il riconoscimento di un ruolo guida all'Italia sul piano globale sotto il profilo tecnico.

Detta attività si declina nelle più importanti iniziative di assistenza internazionale nei programmi europei (tra i quali si distinguono, ad esempio, **EL PACCTO**, **COPOLAD III** ed **EUROFRONT**, oltre alla nascente **Team Europe Initiative** e nei programmi di *capacity building* finanziati dall'Italia come l'iniziativa denominata **"FALCONE e BORSELLINO"**).

Attraverso queste importanti azioni di cooperazione giudiziaria e di supporto alla giurisdizione, si è sviluppata **una metodologia di analisi e di intervento nelle realtà straniere**, ormai **codificata anche dall'Unione Europea nei suoi programmi di cooperazione**.

A mero titolo di esempio, l'attività in esame ha condotto alla modifica, orientata ai principi della *Rule of Law* di matrice italiana, di Costituzioni dei Paesi interessati dalle attività di assistenza tecnica (Cile, Brasile, Perù), all'introduzione del delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso nella legislazione della Repubblica Federale del Brasile, al rafforzamento dell'uso delle misure alternative alla detenzione, alla diffusione dei protocolli organizzativi delle indagini in materia di prevenzione e repressione della corruzione, del crimine organizzato e del riciclaggio, all'introduzione dell'istituto della confisca, della gestione e destinazione dei beni confiscati (Costituzione di Città del Messico), alla diffusione dei circuiti speciali di trattamento penitenziario per i capi dei cartelli dei narcotrafficienti (sulla falsariga dell'art.41 bis dell'ordinamento penitenziario italiano).

Le iniziative qui descritte hanno consentito di slatentizzare e ricostruire sistematicamente e fedelmente l'esistenza e l'operatività di organizzazioni criminali transnazionali potenti e pericolose (come il *Primero Comando Da Capital* brasiliano che è divenuto attivo in 5 Paesi) già in contatto con le mafie italiane.

Quest'opera, oltre ad aver prodotto risultati importantissimi nei territori in cui si è manifestata, ha avuto una ricaduta fondamentale anche nell'area dell'Unione Europea e nel nostro ordinamento, dal momento che gli effetti positivi delle politiche di legalità e sicurezza si trasmettono come fenomeni migratori, dai territori in cui si genera la criticità che costituisce oggetto dell'intervento di sostegno, a quelli nei quali l'azione criminale opera utilizzandoli come mercati finali.

\*\*\*\*\*

La diplomazia giuridica che i magistrati ordinari espletano in ambito internazionale integra un nuovo ed evoluto strumento di relazione tra Paesi, che coniuga le modalità di approccio della diplomazia tradizionale con i contenuti della disseminazione valoriale basata sulla *Rule of law* nel settore della giustizia e sicurezza, propria della cultura della giurisdizione.

Essa precede, accompagna e rafforza la cooperazione giudiziaria e di polizia classiche (non più in grado di fronteggiare *ex se* le nuove sfide della transnazionalità e della globalizzazione del crimine) e rende sostenibile nella

pratica un coacervo d'iniziative in passato asistematiche e, conseguentemente, meno efficaci.

**La prof.ssa Paola Severino in una sua prefazione ad un saggio<sup>4</sup> sul tema** ha evidenziato che: *«Le principali finalità dell'azione diplomatica in questa nuova sfera del diritto ... possono essere così sintetizzate:*

- avvicinare i quadri normativi nazionali per garantire la leale competizione fra sistemi produttivi e una sana concorrenza tra le imprese;*
- favorire, di conseguenza, una risposta transnazionale alle forme più gravi di criminalità sul piano globale: criminalità organizzata, corruzione, riciclaggio;*
- promuovere la diffusione dei modelli italiani anticorruzione (anche quelli del settore privato), antiriciclaggio e antimafia con riflessi diretti per il nostro Paese in termini di corretta rappresentazione delle strategie di contrasto avviate, di maggiore affidabilità e di reputazione conforme agli sforzi compiuti negli anni.*

*La diplomazia giuridica aspira, dunque, a integrare la già sperimentata diplomazia economica nel presentare all'estero i nostri modelli organizzativi aziendali di integrità e prevenzione della corruzione, i quali, come dimostrato dai trend normativi di altri Stati, rappresentano sempre più un importante punto di riferimento.*

*... Tale impegno muove dalla partecipazione diretta ai principali fori multilaterali attivi in questa materia e si articola nella collaborazione con altre Amministrazioni ed enti.*

*Diversi gli obiettivi perseguiti da tale azione ma che vedono come fil rouge quello di favorire:*

- una migliore proiezione negoziale dell'Italia, coerente con le caratteristiche del nostro sistema;*

- un'immagine internazionale distante dallo stereotipo di classificazioni e rating Paese influenzate da percezioni distorte sulla capacità di prevenire e di reagire alla criminalità degli affari e organizzata.*

*Si tratta di un lavoro prezioso, collocato nell'ambito della nostra politica estera, che è diretto ad assicurare al nostro Paese il giusto posizionamento internazionale; di un lavoro che in questi anni ha tratto alimento dalle importanti sinergie avviate con gli altri soggetti istituzionali, nonché dal dialogo con il sistema delle imprese e la società civile secondo schemi di lavori condivisi.»*

In questa sintesi può dirsi compendiata l'intera filosofia della diplomazia giuridica italiana che ha contribuito ad un riaccreditamento dell'immagine complessiva dell'Italia in un settore, quale quello della lotta al crimine, in cui una lettura poco attenta dei dati di percezione di fenomeni illeciti (es. quello

---

<sup>4</sup> Cfr Prefazione op. cit.



della corruzione offerto da Transparency International<sup>5</sup>), effettuata da alcuni osservatori internazionali, sembrava a volte far apparire l'Italia un paese poco attivo nel campo delle politiche di prevenzione e di contrasto, con ricadute negative sugli investimenti, sull'occupazione e sull'operatività dei nostri attori economici all'estero.

\*\*\*\*\*

In conclusione, **la permanenza nell'espletamento delle funzioni fuori ruolo in ambito internazionale** (oltre il limite decennale che vale per gli altri incarichi fuori ruolo di natura amministrativa o di diretta collaborazione) **soddisfa perciò numerose esigenze oggettive, tutte meritevoli di tutela e segnatamente:**

- a) **il rafforzamento della partecipazione dell'Italia ai processi internazionali e multilaterali**, da presidiare con idonee professionalità che possano far tesoro delle esperienze maturate in questo specifico settore;
- b) la giusta considerazione –nel più ampio dibattito sui limiti al cd. fuori ruolo dei magistrati- dell'attività giuridica pubblica internazionale che, per sua natura, richiede l'impiego di **personale altamente qualificato dal punto di vista tecnico e linguistico, e numericamente esiguo**;
- c) il superamento dell'attuale limitazione temporale per simili incarichi, che può creare detrimento alla **continuità dell'azione pubblica** nei contesti sovranazionali ed internazionali;
- d) **il consolidamento dell'innovativa azione di assistenza tecnica** in materia, declinata negli ultimi anni dall'Italia all'estero e volta a ridurre lo iato tra realtà e rappresentazione delle istituzioni nazionali;
- e) **la corretta considerazione della *ratio* stessa del termine inizialmente previsto dalla c.d. legge "Severino", che era quella di evitare porte girevoli tra giustizia e politica (che non è logicamente evocabile nel caso degli incarichi internazionali che implicano un'elevata specializzazione tecnica e non sono di diretta collaborazione né di natura amministrativa).**

Con osservanza

*Giovanni Tartaglia Polcini*

---

<sup>5</sup> La corruzione tra realtà e rappresentazione: come si può alterare la reputazione di un Paese. Di Giovanni Tartaglia Polcini per Eurispes 2018 .