

CAMERA DEI DEPUTATI

XV LEGISLATURA

II Commissione - Resoconto di venerdì 20 luglio 2007

SEDE REFERENTE

Venerdì 20 luglio 2007. - Presidenza del presidente Pino PISICCHIO. - Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Luigi Scotti.

La seduta comincia alle 9.35.

Riforma dell'ordinamento giudiziario.

C. 2900, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 luglio 2007.

Marilena SAMPERI (Ulivo), *relatore*, intende preliminarmente replicare all'onorevole Pecorella, che nella seduta del 17 luglio aveva chiesto chiarimenti su alcune disposizioni del provvedimento in esame e su taluni punti della relazione.

Ricorda, in primo luogo, come l'onorevole Pecorella abbia espresso perplessità sulla possibilità che una legge, come quella che il Parlamento si appresta ad approvare, possa modificare una disposizione legislativa precedente che non sia ancora entrata in vigore, come il decreto legislativo n. 160 del 2006.

A tale proposito rileva come per «legge vigente», ai sensi degli articoli 73 e 74 della Costituzione, si intenda un testo normativo approvato, promulgato e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*. Per il decreto legislativo n. 160 del 2006 ciò è avvenuto il 29 aprile del 2006, data di pubblicazione del citato decreto che, all'articolo 56, stabilisce che le disposizioni in esso contenute abbiano efficacia a decorrere dal novantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione. La legge n. 269 del 24 ottobre 2006 ha poi sospeso l'efficacia delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 160 del 2006 sino alla data del 31 luglio 2007. Non esistono problemi di diritto intertemporale se alle modifiche si dà una vigenza corrispondente a quella della legge modificata. Se le norme modificative dei decreti Castelli saranno pubblicate in *Gazzetta* il 31 luglio prossimo e quindi se ne prevederà l'entrata in vigore il giorno successivo, saranno efficaci ed operative, le disposizioni del decreto legislativo n. 160 come modificate dal disegno di legge in esame. È stato richiesto quindi di chiarire il senso e la portata del riferimento, contenuto nella relazione, agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 160 del 2006. A tale proposito, conferma che la disciplina dettata dai predetti articoli viene superata dal provvedimento in esame ed è stata richiamata nella relazione al solo scopo di comparare la riforma Castelli e quella oggi in discussione, in tema di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa. È stata posta poi un'ulteriore questione, relativa alla composizione della commissione di esame per il concorso di accesso in magistratura. Poiché questa è composta da 29 soggetti e quindi da un numero dispari di componenti, l'onorevole Pecorella ritiene che possano sussistere problemi applicativi della disposizione nell'ipotesi in cui siano istituite le sottocommissioni, che avranno una composizione diversa sotto il profilo quantitativo. A tale proposito, ricorda come già l'articolo 15 del regio-decreto n. 860 del 1925 prevedesse una composizione numericamente disomogenea delle

sottocommissioni. Fa presente, inoltre, che le due sottocommissioni non potranno non avere una composizione numericamente disomogenea se si vuole che il *plenum*, cioè la commissione esaminatrice, sia composta da un numero dispari di membri.

Sempre in relazione all'accesso in magistratura, chiarisce che la riforma in esame elimina i limiti di età precedentemente previsti per partecipare al concorso per l'accesso in magistratura. E ciò sulla base di una serie di considerazioni. Già l'articolo 3 della legge n. 127 del 1997 ha abolito il limite massimo di età per l'accesso ai concorsi pubblici, salvo che non sia diversamente previsto dagli ordinamenti particolari delle singole amministrazioni. D'altra parte, anche il Parlamento europeo nel 2002 ha soppresso il limite massimo di età per i concorsi in sede europea, rivolgendo agli Stati membri un'esortazione ad assumere analoghe iniziative negli ordinamenti interni. Sottolinea, infine, come per tutti i concorsi si secondo grado non sia previsto un limite di età.

L'onorevole Pecorella, infine, si domandava se fosse stato confermato il principio, affermato dalla riforma Castelli, secondo il quale le funzioni di legittimità possono essere attribuite solo nel caso in cui vi siano dei posti vacanti presso la Corte di Cassazione. Precisa, quindi, che con il sistema dei «ruoli aperti» attualmente vigente la qualifica di magistrati di cassazione è attribuita dal Consiglio Superiore della Magistratura con una generica valutazione di professionalità, in genere di semplice non demerito, indipendentemente dall'esistenza di posti da coprire. Verificatesi le vacanze, si apre un vero e proprio concorso tra quanti hanno la qualifica e presentano la domanda per andare in Cassazione. La conseguenza è una forbice aperta fra magistrati con la predetta qualifica, ma che svolgono altre funzioni.

La riforma in esame abbandona il criterio dei ruoli aperti e introduce le verifiche quadriennali. Inoltre, per chi aspira a svolgere funzioni di legittimità, prevede il conseguimento della quarta valutazione di professionalità, la valutazione positiva dell'apposita commissione mista sulla capacità scientifica e di analisi delle norme, nonché il giudizio finale da parte del CSM. Il concorso a cui si partecipa è per posti specifici, con vacanze pubblicate. Pertanto, con l'entrata in vigore della riforma, non ci saranno più magistrati di cassazione senza la previa vacanza dei posti. Ritiene quindi opportuno formulare ulteriori osservazioni, con riferimento ad altri rilievi emersi nel corso della discussione.

Come rilevato anche dal presidente Pisicchio nel suo intervento introduttivo, i tempi a disposizione per svolgere l'esame del provvedimento sono ristretti. Tuttavia, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, preso atto della circostanza che la decisione di non compiere o di non concludere in tempo utile l'esame del provvedimento in Commissione sarebbe stata sostanzialmente equivalente ad una scelta definitiva in ordine al modello di ordinamento giudiziario, mentre una simile scelta non può che spettare all'Assemblea, ha accolto la proposta di organizzazione dei lavori del presidente Pisicchio. Osserva quindi come, nonostante la ristrettezza dei tempi, ciò abbia sinora consentito di svolgere un dibattito ampio, rispettoso dei diritti dell'opposizione ed approfondito, anche in considerazione del proficuo svolgimento dell'audizione delle categorie direttamente interessate dalla riforma in esame.

Sottolinea che il testo in esame non può dirsi in alcun modo imposto dall'Associazione Nazionale Magistrati, come dimostra il fatto che l'ANM stessa ha mosso dure critiche al testo, evidentemente da essa non pienamente condiviso, sia prima che dopo le modifiche apportate dal Senato. Evidenzia come il punto nevralgico della riforma sia rappresentato dalle verifiche di professionalità dei magistrati e condivide le preoccupazioni di chi teme il ritorno a valutazioni meramente formali ed automatiche. È sulla qualità ed effettività delle valutazioni di professionalità che si gioca il senso della riforma. Sarebbe dunque auspicabile che il Ministro della giustizia riferisse periodicamente al Parlamento sull'efficacia del metodo di valutazione prescelto e sui relativi esiti. A tal fine ritiene opportuna la presentazione di un apposito ordine del giorno in Assemblea.

In tale contesto, ritiene che la scelta compiuta dal Senato di proceduralizzare le predette valutazioni ha attribuito spazi significativi all'avvocatura, ma sottolinea come da tale scelta debbano essere tratte tutte le conseguenze. In particolare, se la valutazione di professionalità del magistrato è un procedimento amministrativo, allora deve essere applicata la disciplina vigente sul procedimento

amministrativo, che impone, tra l'altro, il rispetto del principio di trasparenza ed un'adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti. È chiaro, quindi, che in questa prospettiva le osservazioni dell'avvocatura nell'ambito del procedimento amministrativo di valutazione non potranno non essere tenute in adeguata considerazione.

Evidenzia che la riforma consente una certa permeabilità tra funzioni giudicanti e requirenti, ma entro limiti rigidamente prestabiliti, nel contesto di una netta distinzione tra le predette funzioni e, quindi, in una solida cornice di garanzie poste a tutela del cittadino.

Condivide le perplessità manifestate, in particolare dall'onorevole Contento, in ordine alla necessità di una maggiore trasparenza dell'operato del Consiglio Superiore della Magistratura relativamente ai criteri ed ai tempi per la copertura degli incarichi direttivi e semidirettivi che siano vacanti. Conclude sottolineando il ruolo fondamentale della Commissione giustizia, auspicando che la stessa, nell'ambito dell'esame dei numerosi progetti che riguardano il mondo della giustizia, possa farsi promotrice di un costruttivo confronto e di un sereno dialogo fra magistratura ed avvocatura, nell'interesse dei cittadini e dello Stato, rispettivamente, ad un servizio-giustizia più efficiente.

Giancarlo LAURINI (FI) condivide l'auspicio testé espresso dall'onorevole Samperi. Auspica inoltre che il ruolo e la professionalità dei notai sia maggiormente valorizzato nel contesto della riforma, con particolare riferimento ad una loro partecipazione nei Consigli giudiziari e nel corpo dei docenti della Scuola Superiore per la Magistratura, nonché ad una specifica considerazione nell'ambito dei requisiti per la partecipazione al concorso per l'accesso alla magistratura.

Il sottosegretario Luigi SCOTTI ribadisce che il provvedimento in esame non vuole essere una controriforma alla cosiddetta riforma Castelli, della quale vengono conservate molteplici disposizioni. Sottolinea, piuttosto, come da tale intervento normativo scaturirà un *corpus* normativo composto, oltre che dal decreto legislativo n. 160 del 2006, anche dal regio decreto n. 12 del 1941 e da una serie di altre disposizioni legislative, sul quale, se necessario, sarà possibile intervenire con appositi provvedimenti correttivi, ai sensi dell'articolo 7 del disegno di legge in esame.

Secondo il Governo la riforma Castelli tratta i magistrati secondo una logica impiegatizia non condivisibile, atteso che il principio della concorsualità è tipico della pubblica amministrazione. Opera, poi, una separazione eccessivamente rigida delle funzioni, che lambisce il confine della separazione delle carriere e rischia di determinare l'abbandono della cultura della giurisdizione da parte della magistratura requirente. In tal modo, infatti, si rischia di trasformare il pubblico ministero in un pubblico persecutore: in un soggetto che, perseguendo solo la logica dell'accusa, potrebbe obliterare le prove di non colpevolezza. È pertanto di gran lunga preferibile, oltre che conforme alla Costituzione, mantenere l'unità di impianto dell'Ordine giudiziario per garantire la comune condivisione, da parte della magistratura requirente e giudicante, della cultura della giurisdizione.

Con riferimento all'ingresso in magistratura, ritiene che sarebbe stato opportuno mantenere la previsione della quarta prova scritta di carattere pratico. Ciò avrebbe contribuito ad orientare tutto il percorso di formazione dell'aspirante magistrato verso una prospettiva non solo teorica, ma anche fortemente incentrata sull'apprendimento della tecnica dell'argomentazione giuridica. In tal modo si sarebbe consentito al magistrato di disporre di una più solida professionalità sin dal momento del superamento del concorso.

Sottolinea che l'impianto del provvedimento non è stato redatto sotto l'influenza dell'Associazione Nazionale Magistrati e che non ha senso affermare il contrario. Come già osservato dall'onorevole Samperi, tale affermazione è smentita dal fatto che l'ANM si è ribellata sia contro la formulazione originaria del disegno di legge sia contro il testo modificato dal Senato. La riforma in esame, quindi, non è mai stata condivisa dall'ANM.

Le norme sulla valutazione di professionalità dei magistrati, poi, sono il frutto di una lunga ed approfondita riflessione. Se, come accennato, il concorso è apparso uno strumento troppo formale e di stampo impiegatizio, tuttavia, è fuori discussione che la professionalità del giudice debba essere

controllata periodicamente e che, all'esito di tale controllo, debbano, se necessario, essere applicate sanzioni adeguate, che giungano fino alla dispensa dal servizio. Ricorda, infatti, come la professionalità del magistrato sia una garanzia per l'intera collettività.

Precisa, inoltre, che non vi è sovrapposizione concettuale fra la valutazione negativa e la valutazione non negativa della professionalità atteso che, nel secondo caso, non vi è un giudizio di completa inettitudine, bensì di mediocrità, con conseguente necessità di stimolare il magistrato al miglioramento.

Con riferimento al conferimento delle funzioni di legittimità è stata invece in gran parte conservata l'impostazione prevista dalla riforma Castelli, basata su specifici concorsi volti principalmente ad accertare la capacità di analizzare ed interpretare le norme giuridiche, in considerazione della funzione di nomofilachia esercitata dalla Corte di Cassazione.

Per quanto concerne i limiti della partecipazione dell'avvocatura nei Consigli giudiziari ed alla relativa attività di verifica della professionalità, ritiene che occorra sgombrare il campo da ogni equivoco e, quindi, ricordare che severi limiti in tal senso erano già stati posti dagli articoli 15 e 16 del decreto legislativo n. 25 del 2006. Su questa base si è ulteriormente riflettuto e si è ritenuto, da un lato, del tutto inutile conservare la presenza di membri di diritto privi di qualsiasi potere di valutazione e, dall'altro, palesemente inopportuno consentire agli avvocati di partecipare alle predette valutazioni, poiché ciò appare incompatibile con l'attività da essi svolta. Rileva, in particolare, come tale partecipazione si potrebbe rivelarsi problematica e rischiosa soprattutto nei piccoli distretti.

Con riferimento alle osservazioni dell'onorevole Laurini, sottolinea come i magistrati e gli avvocati partecipino attivamente e quotidianamente alla vita della giustizia, mentre altrettanto non potrebbe dirsi dei notai, che pure svolgono un'attività di primario rilievo. Valuta quindi favorevolmente la possibilità che i notai facciano parte del corpo dei docenti della Scuola superiore per la magistratura, ma non vede la necessità che costoro partecipino anche ai Consigli giudiziari. Conclusivamente, ricorda che la riforma dell'ordinamento giudiziario riguarda la ridefinizione dello statuto normativo del giudice: non vale, di per sé, a ridurre i tempi della giustizia e non si pone quale sviluppo attuativo dell'articolo 111 della Costituzione. La lentezza della macchina della giustizia è un problema diverso, storicamente radicato e di natura strutturale, che deve essere affrontato con interventi normativi specifici, alcuni dei quali già all'esame della Commissione giustizia. Auspica quindi che la Commissione possa concluderne l'esame con la massima sollecitudine.

Pino PISICCHIO, *presidente*, dà atto di come nella fase dell'esame preliminare l'opposizione, a fronte di un provvedimento assolutamente non condiviso e ritenuto addirittura lesivo delle prerogative della Camera dei deputati, a causa della compressione dei tempi di esame, abbia tenuto un comportamento equilibrato e non ostruzionistico.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare. Ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato alle ore 18 di oggi, venerdì 21 luglio 2007. Rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata alle ore 14 di lunedì 23 luglio 2007.

La seduta termina alle 10.20.