

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 16 MAGGIO 2007

79^a Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

indi del Vice Presidente

MANZIONE

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Scotti.

La seduta inizia alle ore 14,10.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1447) Riforma dell' ordinamento giudiziario

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore, senatore **DI LELLO FINUOLI**(RC-SE), dichiara preliminarmente di voler rispondere alle numerose questioni sollevate nel corso della discussione generale, tenendo anche conto delle audizioni informali dei rappresentanti delle diverse categorie interessate dalla riforma, svolte il 4 maggio scorso dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, pur essendo consapevole della necessità di procedere ad una riforma che risponda essenzialmente non tanto ad interessi di categoria, quanto piuttosto alle aspettative del popolo, in nome del quale la giustizia è amministrata.

Il senatore osserva quindi la necessità di procedere ad uno stralcio di alcune parti del disegno di legge, al fine di consentire che esso possa essere esaminato ed approvato, quantomeno da un ramo del Parlamento, entro il 31 luglio di quest'anno. Ciò anche in ragione del cospicuo numero di emendamenti che certamente saranno presentati sia in Commissione che in Assemblea.

Al riguardo egli suggerisce di stralciare le disposizioni in materia di disciplina dei magistrati, non tanto perché essa non sia necessaria e, per certi aspetti, condivisibile, quanto piuttosto perché ciò eviterebbe le possibili critiche dell'opposizione sulle modalità con cui si è proceduto alla sua definizione.

Ritiene altresì meritevole di stralcio la disciplina relativa al Consiglio superiore della magistratura. La modifica della composizione dell'organo di autogoverno della magistratura, in ordine alla quale egli dichiara di non essere contrario, ritenendo altresì auspicabile che ad esso vengano conferiti compiti di valutazione, suscita però non poche critiche da parte dell'opposizione ed è motivo di conflittualità anche all'interno della maggioranza.

Il senatore ritiene inoltre opportuno stralciare la disciplina della magistratura militare non solo perché l'esiguo numero dei processi pendenti non rende la questione di particolare allarme sociale, ma anche perché la proposta di istituire tre tribunali militari e due sezioni distaccate, seppure mira ad una riduzione del numero dei magistrati militari, può determinare possibili paralisi nell'attività giudiziaria in corso, vanificando del tutto gli interventi virtuosi contenuti nel disegno di legge in titolo.

Il relatore passa quindi all'esame delle questioni più rilevanti.

Innanzitutto egli ritiene giusto espungere la norma che consente al magistrato ammesso alla prima valutazione di iscriversi all'albo degli avvocati.

Quanto alla normativa sull'accesso, pur palesando la difficoltà di individuare una soluzione adeguata, il relatore ritiene comunque opportuno, anche alla luce degli orientamenti emersi in Commissione, eliminare qualsiasi riferimento al voto di laurea, non essendo tale criterio adeguato per giustificare un accesso diretto al concorso in magistratura. Al riguardo, pur riconoscendo che i criteri di accesso possono essere molteplici e cambiare alla luce della esperienza, ritiene meritevole di attenzione la soluzione, prospettata dal senatore Manzione, di prevedere il dottorato di ricerca come titolo abilitante alla partecipazione al concorso.

Il senatore passa quindi alle valutazioni di professionalità che costituiscono - a suo avviso - una nota di distinzione notevole rispetto alla "riforma Castelli". Dopo aver ribadito che la molteplicità dei parametri previsti dal disegno di legge ai fini della valutazione dei magistrati rischia di produrre nuovamente valutazioni *standard* non selettive, propone alternativamente la riduzione dei criteri ovvero il mantenimento dei parametri così come previsti nel disegno di legge, con la attribuzione però al Ministro della giustizia del compito di presentare periodicamente al Parlamento una valutazione approfondita in ordine alla effettività di tale metodo di valutazione e agli esiti che esso ha prodotto.

Quanto alla questione relativa alla valutazione specifica dei giudici cui assegnare funzioni di legittimità, il relatore condivide ciò che ha affermato il senatore Centaro, in ordine alla opportunità di specificare che membri della commissione giudicante siano magistrati che esercitano di fatto funzioni di legittimità. Al riguardo il senatore evidenzia l'opportunità di escludere dalla Commissione i professori universitari e di sostituirli con magistrati di legittimità onde evitare giudizi fondati esclusivamente su parametri scientifico-accademici.

Quanto agli effetti del parere della Commissione, il relatore auspica che l'attuale sistema, che prevede, in capo al Consiglio superiore della magistratura, l'onere di motivazione, qualora esso si discosti dal parere della Commissione, sia sostituito da un sistema in base al quale il parere della Commissione costituisca esclusivamente uno degli elementi istruttori a disposizione dell'organo di autogoverno della magistratura. Ciò essenzialmente al fine di evitare che il parere sia di fatto vincolante.

Il relatore esprime quindi alcune valutazioni sulla opportunità di modificare la disposizione che vieta al magistrato, salvo esigenze di servizio, di essere assegnato a funzioni requirenti o ad altre cariche monocratiche dopo il tirocinio. La critica alla deroga consentita a tale divieto - deroga che nasce dalla preoccupazione che al termine del tirocinio potrebbero non risultare disponibili incarichi collegiali, sufficienti per tutti i giovani magistrati - è giustificata anche dal fatto che, nel disegno di legge, è contenuta una norma che consente di ridurre il periodo di tirocinio alla metà. Il relatore rileva quindi che o si modifica quest'ultima disposizione, nel senso di prevedere obbligatoriamente e inderogabilmente un tirocinio quadriennale, ovvero si stabilisce un inderogabile divieto di ricoprire funzioni requirenti o altre cariche monocratiche al termine del periodo di tirocinio.

Quanto al tema del passaggio di funzioni, il relatore ritiene che il divieto di permanere all'interno dello stesso distretto al momento del passaggio dalla funzione requirente alla funzione giudicante o viceversa debba valere non soltanto per i sostituti procuratori, ma anche per i capi degli uffici. Egli suggerisce che, nelle Regioni ove vi sono più distretti, il magistrato che chiede il passaggio da una funzione ad un'altra cambi Regione.

Per quanto riguarda invece la disciplina della Scuola superiore della magistratura, l'oratore rileva che debbano essere corretti i criteri di nomina dei membri del comitato direttivo, ritenendo che i componenti non togati, avvocati e docenti universitari, siano nominati dagli organi rappresentativi delle rispettive categorie.

Quanto alla composizione degli organi direttivi della Cassazione e dei Consigli giudiziari, l'oratore ritiene che debba essere mantenuta la soluzione adottata dal decreto legislativo n. 160 del 2006, che prevedeva la presenza di diritto del Presidente del Consiglio nazionale forense per quanto riguarda il Consiglio direttivo della Cassazione e il Presidente del rispettivo Consiglio dell'ordine per quanto concerne i Consigli giudiziari. Al riguardo egli osserva che la presenza istituzionale degli organi di vertice degli ordini consente di evitare possibili collusioni tra i magistrati e gli avvocati scelti per comporre i Consigli giudiziari, evitando altresì l'opposto rischio che nessun avvocato decida di candidarsi al Consiglio onde evitare possibili ritorsioni da parte dei giudici. Dal momento che la presenza di avvocati nel Consiglio forense costituisce un primo fondamentale elemento per stemperare il conflitto endemico fra la classe forense e l'ordine dei magistrati, il relatore propone altresì che i rappresentanti della professione forense, presenti nel Consiglio direttivo della Cassazione e nei Consigli giudiziari, siano abilitati a discutere e

concorrano a decidere su tutte le questioni all'ordine del giorno, assumendo quindi la stessa dignità istituzionale dei membri togati. L'oratore auspica inoltre che vengano affidati ai Consigli giudiziari compiti e poteri più incisivi in ordine alla vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari su cui hanno competenza.

Facendo seguito ad una precisa richiesta avanzata dall'Associazione nazionale magistrati, il relatore palesa l'opportunità di abilitare i Consigli giudiziari a concedere ai magistrati l'autorizzazione allo svolgimento di attività esterne, al fine di sollevare il Consiglio superiore della magistratura dalle notevoli incombenze burocratiche richieste nell'adempimento di tali funzioni.

Il relatore svolge quindi alcune considerazioni sugli obblighi domiciliari dei magistrati, rilevando che possa essere soppresso l'obbligo di domicilio entro i quaranta chilometri dal luogo di lavoro, anche in considerazione del fatto che molte sono le deroghe autorizzate dal Consiglio superiore della magistratura. In alternativa l'oratore ritiene possibile mantenere la disciplina vigente, purché si specifichi che i costi degli spostamenti siano interamente a carico dei magistrati che hanno ottenuto l'autorizzazione a vivere oltre il limite legislativamente previsto. Quanto alle questioni sollevate dal senatore Castelli in ordine alla mancata copertura finanziaria della collocazione in sovrannumero e in ordine ai possibili effetti finanziari prodotti dalla nuova tabella degli stipendi dei magistrati, l'oratore chiede al Governo che fornisca adeguati chiarimenti in materia.

Il relatore auspica infine una modifica della normativa relativa ai magistrati fuori ruolo, condividendo le perplessità di quanti hanno messo in luce il rischio che il numero effettivo dei fuori ruolo oltrepassi un limite tollerabile.

Intervenendo in sede di replica, il sottosegretario SCOTTI esprime in primo luogo vivo apprezzamento per la qualità e il livello della relazione e del dibattito, manifestando l'assoluta disponibilità del Governo ad un confronto privo di pregiudiziali e diretto a favorire il miglioramento del testo.

Venendo al merito delle osservazioni critiche emerse nel corso degli interventi, il sottosegretario si sofferma in primo luogo sulla questione dell'ammissione alla partecipazione al concorso in magistratura, accanto a candidati muniti di titoli ulteriori rispetto alla laurea, anche dei laureati più meritevoli.

Tale norma è, diretta a favorire l'accesso in magistratura dei giovani laureati particolarmente qualificati, sia al fine di ridurre quegli elementi di sperequazione sociale che sono in una certa misura insiti nel concorso di secondo grado - che richiede di ritardare l'accesso alla vita professionale - sia perché le necessità stesse della magistratura fanno spesso preferire nei primi anni di servizio giudici più giovani. Si è proposto da taluni di integrare la lettera h) del comma 3 dell'articolo 1 con la previsione del conseguimento del dottorato di ricerca, una proposta che si può condividere purché venga allora eliminato il requisito del voto di laurea e di carriera universitaria, perché altrimenti questa categoria risulterebbe svantaggiata rispetto a quella rappresentata da coloro che hanno frequentato la scuola di specializzazione forense.

Per quanto poi riguarda la Commissione di concorso, il sottosegretario osserva che, mentre l'aumento dei componenti è reso necessario dall'inserimento della quarta prova scritta e dalla necessità di sveltire le procedure di correzione degli elaborati, l'assenza degli avvocati tra i membri della Commissione tiene conto da un lato del fatto che i docenti nominati sono quasi sempre anche avvocati, e dall'altro della tendenza degli avvocati stessi a sottrarsi ad una simile *corvée*.

Nel confermare l'indisponibilità del Governo a reintrodurre l'obbligo di scelta iniziale fra funzioni giudicanti e funzioni requirenti, l'oratore si sofferma sulle critiche da taluni formulate al comma 9 dell'articolo 1 nella parte in cui, lettera c), equipara il servizio di magistratura all'abilitazione forense. Il Governo non ha nulla in contrario ad eliminare tale norma, che però non è un'innovazione perché già prevista dall'ordinamento della professione di avvocato; in realtà la formulazione proposta ha carattere restrittivo perché, diversamente da quanto avveniva dal passato, non consente l'esercizio della professione forense al giovane che abbia abbandonato la magistratura, se non sulla base del conseguimento di valutazioni positive di professionalità.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Casson circa il non corretto inserimento dell'incarico di Presidente del tribunale di sorveglianza tra le funzioni direttive di primo grado, il rilievo è giusto, anche se più che tra le funzioni di secondo grado sembrerebbe congruo inserire la figura tra le funzioni elettive elevate di primo grado.

Il sottosegretario Scotti si sofferma quindi sulle numerose critiche - scarsa oggettività, troppo stretta periodicità, conseguenze non chiare di un giudizio negativo seguito da uno non

positivo - che sono state avanzate nei confronti delle norme sulle valutazioni di professionalità di cui all'articolo 2.

In realtà egli ritiene che la tipicizzazione dei criteri valutativi nelle categorie di capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, in combinazione con gli articolati parametri diagnostici previsti per ciascuna categoria, dia sufficienti garanzie di oggettività, anche alla luce dell'ulteriore specificazione dei criteri e delle modalità di giudizio rinviata al regolamento del Consiglio superiore della magistratura.

Quanto al quadriennio, tale periodo è parametrato sulle modalità di progressione della carriera; comunque il Governo è disposto a valutare qualsiasi suggerimento diretto a migliorare il sistema.

Per quanto riguarda il caso del giudizio negativo seguito da un giudizio "non positivo", le conseguenze della reiterazione dei giudizi non positivi sono il blocco della dinamica salariale oltre, evidentemente, agli effetti sulla possibilità di concorrere ad una serie di funzioni.

Ovviamente sono possibili norme di maggior rigore, ma se si stabilisce che due giudizi negativi possono portare alla dispensa dal servizio, è evidente che qualora i giudizi siano "non positivi" tale drastica decisione può avvenire solo dopo un maggior numero di reiterazioni.

L'oratore ritiene che queste considerazioni debbano tranquillizzare chi teme che il sistema proposto per l'avanzamento delle carriere possa essere meno rigoroso di quello dei concorsi, che è stato ritenuto dal Governo non praticabile sia perché sottrae magistrati dall'impegno quotidiano, sia perché finisce per privilegiare criteri di valutazione accademica rispetto a quelli che prendono in considerazione la concreta attività professionale prestata dal magistrato.

Per quanto riguarda la commissione per la valutazione preliminare per l'accesso alla cassazione, il rappresentante del Governo condivide l'osservazione di chi ha richiesto che ne facciano parte solo magistrati che esercitano o hanno esercitato funzioni di legittimità.

Egli si sofferma poi sulla proposta del senatore Valentino di favorire un ricorso molto maggiore alla facoltà, prevista dall'articolo 106 della Costituzione, di ammettere alla Cassazione valenti giuristi non provenienti dalla magistratura; pur condividendo le considerazioni circa i vantaggi che la Cassazione ricaverebbe da una maggiore apertura ad altre esperienze professionali, egli fa presente che già esiste una legge applicativa dell'articolo 106 e che ha finora dato risultati deludenti, dato lo scarso interesse di avvocati affermati e di titolari di cattedre universitarie ad accedere in età avanzata alla magistratura.

Quanto alle problematiche concernenti il mutamento tra la funzione requirente e quella giudicante e viceversa, il sottosegretario manifesta disponibilità a rivedere la deroga dall'obbligo di mutamento di distretto prevista per i capi degli uffici, nonché la postefficacia di quattro anni della norma stessa, postefficacia che peraltro era stata determinata dall'esigenza di garantire la continuità degli uffici.

Quanto alla questione della temporaneità degli incarichi direttivi, il sottosegretario difende la scelta del Governo di evitare una semiautomaticità della conferma del capo dell'ufficio, come avviene per i semidirettivi, realizzando invece un concorso aperto che garantisca una vera competitività sia pure con un titolo preferenziale per l'uscente.

Per quanto riguarda la questione della possibilità di rientrare in soprannumero, egli ritiene che non vi siano problemi di copertura finanziaria perché il magistrato in soprannumero reca con sé il suo stipendio, e se lascia un vuoto questo non viene coperto con attività di supplenza distintamente retribuite, ma attraverso supplenze interne senza ulteriori oneri.

Il sottosegretario poi fa presente che la nuova tabella A, allegata al disegno di legge in virtù dell'articolo 2, non determina alcun incremento delle retribuzioni dei magistrati, e quindi non reca oneri, ma aggiorna l'ormai più che superata tabella del 1981, che era oltretutto espressa in lire, sulla base delle retribuzioni vigenti. A tale proposito consegna agli atti della Commissione delle tabelle che chiariscono gli effettivi importi della retribuzione dei magistrati. In realtà l'unica maggiore spesa registrata dalla tabella, e per la quale è prevista idonea copertura, è quella derivante dall'anticipo di sei mesi del primo scatto retributivo previsto per gli uditori giudiziari.

Il sottosegretario Scotti si sofferma dunque sull'articolo 3 dedicato alla Scuola della magistratura.

In primo luogo manifesta disponibilità alla richiesta che il Ministro o il Consiglio superiore della magistratura - cui comunque deve competere la nomina dei membri del Consiglio direttivo - scelgano quelli non provenienti dalla magistratura sulla base di designazioni degli organismi di appartenenza.

Nel confermare la competenza esclusiva della Scuola, il sottosegretario Scotti si sofferma sulla questione delle sedi, facendo presente che mentre il testo del decreto legislativo n.160 ne distingue la competenza per bacini di utenza, il testo in esame preferisce immaginare diversi

criteri di competenza, ad esempio per materia d'insegnamento, al fine di garantire l'unitarietà culturale della magistratura e di evitare la formazione di differenziate scuole di pensiero "geografiche".

Rispondendo ad una richiesta di chiarimenti del senatore Caruso, il sottosegretario Scotti fa presente che l'individuazione delle sedi tiene conto di un confronto intervenuto tra l'attuale Ministro della giustizia ed il suo predecessore, anche a seguito dell'indisponibilità manifestata dalla sede di Catanzaro preventivamente individuata.

Il senatore **CARUSO** (AN) prende atto dei chiarimenti offerti sul punto dal sottosegretario, ma rileva che la prassi adottata per la scelta delle sedi non appare conforme a quanto fu previsto in occasione dell'approvazione della legge delega.

Il rappresentante del GOVERNO, dopo aver rilevato, con riferimento all'articolo 4, che l'esclusione degli avvocati dalle sedute in cui il Consiglio giudiziario esprime parere sui giudici del distretto è destinata a tutelare la reciproca autonomia dei magistrati e degli avvocati, si sofferma sull'articolo 5, osservando che le modifiche alla formulazione recata dal decreto legislativo n. 160 del 2006 sono dirette unicamente a chiarire i rapporti e coinvolgere maggiormente dirigenti e magistrati con funzioni semidirettive nella gestione degli uffici.

Il sottosegretario Scotti passa poi all'esame delle obiezioni formulate sul complesso di interventi recati dall'articolo 6.

Per quanto riguarda la proposta di soppressione del comma 17 e dei commi dal 37 al 43, egli osserva che mentre il comma 17 appare necessario a definire con chiarezza il ruolo e la funzione dei procuratori aggiunti, le altre disposizioni suddette sono tutte finalizzate alla correzione di refusi e alla definizione di norme di coordinamento.

Egli manifesta poi disponibilità ad accogliere l'indicazione di sottoporre la deroga all'obbligo di residenza alla duplice condizione che non vi siano pregiudizi per il servizio e che non vi siano costi per l'amministrazione.

Nel manifestare la propria disponibilità a valutare lo stralcio delle norme sul Consiglio superiore della magistratura, fa presente come queste siano dirette a consentire al Consiglio di far fronte ai carichi di lavoro che derivano dal nuovo sistema di valutazione quadriennale.

E' stato altresì osservato, quanto alla questione dei fuori ruolo, che con le eccezioni previste il loro numero potrebbe salire, rispetto a quello prefissato di duecentotrenta, anche di circa cento unità.

Le eccezioni però sono determinate da leggi speciali, delle quali bisognerà tenere conto se si intende rivedere questa norma.

Quanto alla questione della magistratura militare, il Ministero della giustizia non ha inteso in alcun modo legiferare in materie che non sono di sua competenza, ma semplicemente dare risposte ad un disagio manifestato dai magistrati militari.

Egli ritiene comunque che sia possibile stralciare i commi dell'articolo 7 relativi alla riforma della giustizia militare e alla rideterminazione degli organici.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 15,50.