

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

Resoconto del 12 gennaio 2010

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (A.C. 3084) (Esame e votazione di una questione pregiudiziale) (ore 18,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario.

(Esame di una questione pregiudiziale - A.C. 3084)

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione pregiudiziale Palomba e Donadi n. 1 (*Vedi l'allegato A - A.C. 3084*) che, a norma del comma 3 dell'articolo 40 e del comma 3 dell'articolo 96-bis del Regolamento, può essere illustrata per non più di dieci minuti da uno solo dei proponenti. Potrà altresì intervenire un deputato per ognuno degli altri gruppi per non più di cinque minuti.

L'onorevole Palomba ha facoltà di illustrare la questione pregiudiziale.

FEDERICO PALOMBA. Signor Presidente, abbiamo presentato la questione pregiudiziale di costituzionalità in oggetto con spirito costruttivo: vogliamo mettere in guardia il Governo dal rischio di approvare un provvedimento che presenta numerosi profili di incostituzionalità.

Non contestiamo che vi sia una drammatica urgenza, e perciò apprezziamo anche che il Governo si sia fatto carico di proporre un ulteriore provvedimento su questo tema. È noto che vi sono molte sedi disagiate che non possono essere coperte perché non vi sono vocazioni, né richieste di trasferimento o di assegnazione presso di esse.

Questo problema si è già presentato in altre occasioni, nelle quali il Governo ritenne di proporre una soluzione: noi dell'Italia dei Valori dichiarammo, da subito, che sarebbe stata inefficace. La soluzione consisteva nel dare incentivi economici ai magistrati. In quella circostanza dichiarammo che gli incentivi economici non si addicono a figure professionali come quelle in discussione. Raramente un magistrato sotto la lusinga di un incremento patrimoniale può lasciare la propria sede e trasferirsi presso un'altra.

Pertanto, in questo caso, non contestiamo - come, invece, abbiamo fatto con riferimento a molti altri provvedimenti - l'urgenza, né la necessità del provvedimento in oggetto. Contestiamo, invece, le modalità attraverso le quali il Governo ritiene che il problema possa essere risolto. Il Governo, infatti, ritiene che si possa agire sulla base di un trasferimento d'ufficio di magistrati dalle sedi vicine.

Noi riteniamo che il provvedimento in discussione lambisca i principi di costituzionalità, ed anzi, che, in modo evidente, ne violi due. Il primo, è quello che riguarda Pag. 38 l'articolo 107, primo comma, della Costituzione, che concerne la tutela dell'inaamovibilità dei giudici. L'inaamovibilità è una prerogativa attribuita non al singolo magistrato, ma alla funzione giurisdizionale, in quanto tutela l'indipendenza del magistrato. Infatti, se il magistrato fosse amovibile, potrebbe esservi il rischio che i magistrati scomodi, o che trattano determinati affari sensibili, possano essere trasferiti al solo scopo di lasciare la trattazione di tali affari.

Il provvedimento in oggetto prevede il trasferimento d'ufficio sulla base di una platea di magistrati che potrebbero essere trasferiti così ampia da rasentare la discrezionalità, se non sprofondare nell'arbitrio. A nostro avviso, il fatto che il trasferimento d'ufficio sia attribuito alla competenza del Consiglio superiore della magistratura non evita il rischio di incostituzionalità, perché è possibile, con legge, determinare i criteri attraverso i quali effettuare il trasferimento d'ufficio.

In questo caso, però, riteniamo che i criteri siano talmente ampi (poiché riguardano migliaia di magistrati, con esclusione soltanto di coloro che non hanno ancora superato la prima valutazione di professionalità) da fare sprofondare questa disposizione molto chiaramente nella incostituzionalità, in quanto lascia al Consiglio superiore della magistratura dei criteri estremamente ampi e variabili al punto di rasentare l'arbitrio.

A parte il profilo di incostituzionalità, riteniamo anche che vi sia il rischio grave di un contenzioso enorme non solo sotto il profilo della questione di costituzionalità, ma anche un contenzioso ordinario presso i tribunali amministrativi regionali. Il magistrato trasferito, infatti, potrebbe chiedersi, in molti casi, perché è stato trasferito e tanti altri, che pure erano nelle stesse condizioni, no. Questo determinerebbe (come ha già determinato in tante altre situazioni) una paralisi di fatto dell'amministrazione della giustizia.

Il secondo profilo di incostituzionalità è rappresentato dalla irragionevolezza. Si vogliono coprire sedi disagiate scoperte e per fare questo ne vengono scoperte altre. È evidente che se un magistrato viene trasferito da una sede ad un'altra, è costretto a lasciare la cura e lo studio di tanti processi, procedimenti e affari giudiziari che ha già studiato e che dovranno essere studiati da un altro magistrato, probabilmente appartenente allo stesso ufficio, che vedrà raddoppiato il proprio ruolo. In alternativa, c'è il rischio che questi affari vengano lasciati da parte per l'impossibilità degli uffici a trattarli. Tutto ciò si risolverebbe in una disparità di trattamento dei cittadini, tra i quali coloro i cui affari sono trattati da magistrati non trasferiti vedono andare avanti i loro casi e non invece gli altri.

Il profilo delle irragionevolezza è ancora più evidente se si considera che il problema può essere risolto in altro modo, come noi ripetutamente abbiamo suggerito, ossia eliminando l'impossibilità di assegnazione agli uffici monocratici dei magistrati che hanno superato il concorso in magistratura. In fondo si tratta di un'ammissione di secondo grado, si tratta di magistrati che hanno superato un concorso e un tirocinio a cui, pertanto, possono ben essere assegnate funzioni monocratiche. In modo particolare, vorrei ricordare che nessun ostacolo si rilevarebbe per gli uffici del pubblico ministero, in quanto l'attuale conformazione gerarchica del pubblico ministero, alla luce dell'ordinamento giudiziario vigente, consentirebbe al capo dell'ufficio di selezionare gli affari da assegnare e quindi anche di seguire il magistrato nella sua attività; non vi sarebbe, quindi, alcuna controindicazione.

Considerati questi gravi rischi di incostituzionalità, proponiamo al Governo di ritirare il provvedimento e di provvedere, invece, ad eliminare la disposizione che vieta l'assegnazione dei magistrati di prima nomina anche agli uffici monocratici, in particolar modo agli uffici di procura. Questo è il senso della questione di pregiudizialità che abbiamo presentato, quello di un contributo al Governo affinché apra gli occhi e consideri che questo provvedimento, così come è stato strutturato, si presterà facilmente a lesioni della Carta costituzionale che sicuramente verranno Pag. 39rilevate dalla Corte costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Luciano Dussin. Ne ha facoltà.

LUCIANO DUSSIN. Signor Presidente, il gruppo della Lega Nord è contrario alla questione pregiudiziale di costituzionalità sul decreto-legge che interviene in materia di copertura di vuoti di organico nelle cosiddette sedi disagiate.

Il decreto-legge prevede che il Consiglio Superiore della Magistratura possa procedere a trasferimenti d'ufficio per colmare i circa 150 posti vacanti in circa 80 sedi giudiziarie, concentrate soprattutto nelle regioni Calabria, Sardegna e Sicilia. Tutto questo è stato fatto per rendere efficienti

queste sedi nel lavoro di contrasto che svolgono contro le organizzazioni criminali che interessano quei territori.

Ricordo che per sopperire a queste mancanze recentemente era stato approvato un altro decreto-legge che prevedeva dei benefici per arrivare ad ottenere dei trasferimenti volontari dei giudici in quelle sedi disagiate. Parzialmente, con i risultati conseguenti, si era riusciti a dare delle risposte che ovviamente non erano esaurienti. Da qui è sorta la necessità e, soprattutto, anche l'urgenza di intervenire con un altro decreto-legge che fa in modo che - lo ripeto - sia il Consiglio Superiore della Magistratura ad ordinare d'ufficio lo spostamento di sede proprio per andare a coprire queste vacanze di organico.

Dispiace che da parte del Consiglio Superiore della Magistratura vi siano state delle critiche anche se a dire il vero siamo abituati a questo, perché quasi sistematicamente, ad ogni proposta del Governo o a qualsiasi proposta di legge, anche di iniziativa parlamentare della maggioranza, il Consiglio Superiore della Magistratura sembra mettersi di traverso, ossia non collabora. Sembra anzi attestato su posizioni conservatrici, cercando di tutelare il sistema. Ma il sistema che dovrebbe garantire il funzionamento della magistratura in questo Paese non funziona. Esso non funziona non per mancanza di organico, perché primeggiamo nel numero di addetti in magistratura, ma perché mancano le risorse. Infatti, questo è un Paese che rispetto alla media europea investe di più per far funzionare la giustizia. Il sistema della giustizia non funziona per una serie di motivi che ovviamente questo decreto-legge non risolve, perché entra nel merito specifico di un'urgenza da cui deriva tutta la piena costituzionalità dell'intervento del Governo. Ovviamente dovranno seguire altri provvedimenti di legge per rimettere in moto la macchina della giustizia che, come ne serba ricordo il sottoscritto, arranca pesantemente senza dare risposte, nonostante i grandi investimenti statali. Prova ne sono i 10 milioni di processi, sia nel civile sia nel penale, di arretrato che condizionano la vita quotidiana non solo dei nostri cittadini ma anche del mondo imprenditoriale che opera nel nostro Paese.

Per questi motivi, pur non entrando nel merito della questione, che può riguardare nella generalità i problemi del funzionamento della giustizia e che sarà materia di altri provvedimenti e di altre discussioni in quest'Aula, ribadisco che per il nostro gruppo la costituzionalità del provvedimento è piena e, pertanto, voteremo contro la questione pregiudiziale in discussione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Vietti. Ne ha facoltà.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il punto delicato di questo decreto-legge, come è evidente a tutti, è quello che introduce il trasferimento coattivo dei magistrati nelle sedi disagiate negli uffici di procura. È evidente che con questo provvedimento il Governo prende atto che vi è un problema e che il decreto legislativo n. 160 del 2005, che ha introdotto una serie di divieti per le coperture di quei posti, non funziona e che quelle sedi sono vuote.

Questo vuol dire che la norma che ha causato questa vacanza negli organici è Pag. 40 una norma sbagliata. Allora, signor Ministro, credo che, anziché prevedere un termine a dicembre del 2014, ossia cinque anni di regime transitorio in cui deportiamo i magistrati, era sufficiente che lei esprimesse per conto del Governo il parere favorevole alla proposta di legge che l'Unione di Centro ha presentato con cui si modificava il decreto legislativo n. 160 del 2005 e si rimuoveva il divieto di destinare i magistrati di prima nomina agli uffici di procura delle sedi disagiate.

Questo non lo si è voluto fare e si è ricorso ad una via che, quanto meno, è una via tortuosa. Perché? Perché rimane molto difficile immaginare quali sarebbero gli eventi che da qui al 2014 dovrebbero far sì che quelle sedi nel frattempo vengano coperte con le vie ordinarie e dal 2015 non sia più necessario ricorrere alla deportazione.

Il Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere senza parlare in modo diretto ed esplicito di incostituzionalità rileva, tuttavia, dei profili di irrazionalità e di violazione delle norme di buona amministrazione, proprio per il fatto che ad una emergenza strutturale si risponde con un intervento

una tantum che, per il momento arriva al 2014, ma nessuno dice che non potrà essere prorogato. I profili di irrazionalità sono molti e non c'è tempo di illustrarli: i cento chilometri che sono un dato alquanto fantasioso e che hanno l'unico effetto di rendere poco compatibile con la vita familiare dei magistrati il trasferimento; la platea dei magistrati a cui si attinge che, di fatto, destina a quegli uffici quelli che non hanno esperienze né di giudice penale, né di requirenti; la minore anzianità di ruolo come criterio di scelta, che - è vero - ha un effetto di automatismo che limita la discrezionalità, ma nello stesso tempo non consente di selezionare chi può essere trasferito senza danno e chi no; gli ambiti circoscritti: sembrerebbe che Sicilia e Calabria debbano provvedere alle proprie emergenze criminali con magistrati limitrofi in una logica «endomeridionale», ma poi i parametri che vengono messi sono tutti fatti per fare in modo che questo non avvenga (a parte il fatto che questo induce a un principio molto discutibile secondo il quale mafia e 'ndrangheta sarebbero fatti solo della Sicilia e della Calabria che si debbono risolvere tra loro è con le loro risorse umane).

PRESIDENTE. La prego di concludere.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Tralascio la notazione di irragionevolezza sulla prossimità territoriale per cui la Sicilia sarebbe limitrofa alla Sardegna, ma non viceversa, e Reggio Calabria sarebbe limitrofa a Catania, ma non viceversa (onorevole Tassone, la informo). Detto tutto questo, a nostro parere i profili di dubbio ci sono; tuttavia, signor Ministro - onorevole Santolini, se non disturba il Ministro mi consente almeno di farmi sentire; ho capito, il Ministro ha ragione: *imputet sibi* per il gruppo dell'UdC, non c'è dubbio - dal momento che in questo decreto-legge, oltre a questa norma discussa e discutibile, ci sono proroghe per i magistrati onorari, aumento delle sedi disagiate, digitalizzazione, razionalizzazione e processo telematico...

PRESIDENTE. Deve concludere.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Ebbene, per tutte queste ragioni, in una logica di prevalenza degli elementi positivi rispetto a quelli negativi faremo finta di non vedere i profili, che pure ci preoccupano, di dubbia costituzionalità della parte relativa al trasferimento d'ufficio e anche per non gravare il nostro atteggiamento anche rispetto alla vicenda delle carceri e rispondere anche alla disponibilità del Ministro, ci asterremo su questa prima questione di pregiudizialità (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ferranti. Ne ha facoltà.

DONATELLA FERRANTI. Signor Presidente, anche noi abbiamo ritenuto di non proporre la pregiudiziale di costituzionalità, non perché in qualche modo non Pag. 41 percepiamo le linee di fondo che ha voluto esporre l'Italia dei Valori, ma perché abbiamo ritenuto che fosse più adeguata a questo provvedimento una linea di confronto e di dibattito nel merito delle scelte governative adottate, per l'appunto, con questo decreto-legge, n. 193 del 29 dicembre 2009, intitolato «interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario».

Anche perché - questo spiegherà anche il nostro voto di astensione - questo decreto-legge non riguarda soltanto la copertura dei posti vacanti negli uffici giudiziari, ma riguarda un'altra importante scadenza, ovvero la proroga dei magistrati onorari che sono scaduti il 31 dicembre 2009 (quelli in servizio: giudici onorari e viceprocuratori onorari), che, in attesa di una definitiva riforma della magistratura onoraria, anch'essa urgente ed essenziale allo svolgimento razionale del nostro sistema della giustizia, non poteva non essere oggetto di una proroga da parte del Governo. Inoltre, questo decreto-legge, da ciò deriva questa nostra maturata convinzione di non proporre la questione pregiudiziale, riguarda anche le finalità inerenti il completamento del sistema di digitalizzazione della giustizia di cui parleremo in Commissione.

Il decreto-legge si fa carico dell'esigenza della copertura delle sedi disagiate. Vi è ormai un problema urgentissimo: la copertura degli uffici giudiziari di procura, copertura che si riscontra soprattutto nelle aree meridionali, ma non solo (la cosiddetta desertificazione degli uffici di procura). Si tratta di un problema per il quale, tra l'altro, abbiamo proposto al Ministro qualche tempo fa, prima dell'estate, una specifica interrogazione a risposta immediata. Con questo provvedimento il Governo - devo dire - ha il coraggio di fare un passo indietro rispetto a quella norma introdotta con il decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, che aveva coniato un sistema basato su alcune sedi disagiate ed altre a copertura immediata e sugli incentivi economici.

Si rende conto del fallimento di quel sistema, che noi avevamo tra l'altro previsto in quest'Aula e per questo avevamo più volte richiamato il Governo stesso ad una modifica. Aumenta, e quindi potenzia, l'istituto del trasferimento d'ufficio che già esiste nella nostra normativa (è stato previsto dalla legge del 1998), fa riferimento ad un numero maggiore di sedi, 80, fino a 150 magistrati. Finché ci si rende conto di questo aumento, *nulla quaestio*. È un problema sul quale lavoreremo e ci auguriamo che il Governo e la maggioranza tengano conto di questa nostra posizione, perché dobbiamo lavorare in Commissione ed in Assemblea per modificare queste scelte di potenziamento di tale sistema parallelo al trasferimento di ufficio, che potrebbe andare a scardinare quel principio costituzionale della inamovibilità della magistratura come principio cardine così fissato dall'articolo 107 della Costituzione, che è derogabile - dice la Corte costituzionale - solo per ragioni contingenti volte ad assicurare la continuità e la prontezza della funzione giurisdizionale, ma che non può essere un sistema che poi, attraverso una serie di proroghe, va a regime. Deve essere un sistema che in qualche modo deve essere comunque cambiato. Quindi, noi lavoreremo e siamo convinti che vadano individuate una serie di criticità, perché non comprendiamo quali sono il passo e la finalità verso i quali il Governo sta andando.

PRESIDENTE. Onorevole Ferranti, la prego di concludere.

DONATELLA FERRANTI. Senz'altro, signor Presidente. Quindi, vogliamo evitare che con questo decreto-legge sostanzialmente si cerchi di tirare una coperta troppo corta, non rimuovendo la causa principale che è quella delle impossibilità...

PRESIDENTE. Onorevole Ferranti, la ringrazio...

DONATELLA FERRANTI. ...di destinare i magistrati di prima nomina alle sedi di procura.

Pag. 42

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Papa. Ne ha facoltà.

ALFONSO PAPA. Signor Presidente, signor Ministro, signori membri del Governo, colleghi, noi per la verità siamo particolarmente stupiti per questa pregiudiziale, atteso che gli stessi presentatori concordano sulla necessità ed urgenza e sulla gravità della situazione connessa alla incapacità di riuscire, con le forme amministrative ordinarie e dell'autogoverno, a coprire le sedi disagiate. Questo problema è antico e per la prima volta viene affrontato in questa legislatura con questi provvedimenti che tendono a dare un'effettiva risposta ad una serie di istanze che vengono spesso portate avanti anche dall'opposizione in ordine alle necessità di copertura delle sedi. La copertura delle sedi è stata affrontata sempre sulla base della procedura che vedeva il Consiglio superiore come organo deputato a ciò. In tema di incentivi economici ricordiamo all'onorevole Palomba che il massimo di incentivo economico che si è raggiunto per le sedi cosiddette disagiate corrispondeva alla somma di 800 mila delle vecchie lire.

Per quel che riguarda il tema dell'ampliamento delle sedi disagiate, questo provvedimento recepisce

quello che è un rapporto di collaborazione che si porta avanti da tempo ormai tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro. Questa volta esso viene recepito in un provvedimento che tende a consolidare a livello di norma quell'istanza, che periodicamente proviene dal Consiglio, per l'aumento delle sedi considerate disagiate.

Ma chi è che procede al trasferimento e a questa valutazione? Il Consiglio superiore della magistratura. Questo provvedimento salva le prerogative del Consiglio superiore della magistratura là dove prevede che il Consiglio possa procedere in maniera coattiva, come si è detto, sulla base di criteri preordinati, che sono indicati nella norma, alla copertura di queste sedi che destano necessità cogenti proprio a causa di situazioni di grave allarme.

Per questo motivo, siamo stupiti del richiamo all'articolo 107 della Costituzione che appunto demanda al Consiglio superiore della magistratura la potestà di procedere al trasferimento di magistrati sulla base di criteri prestabiliti e indicati dalla legge. Da questo punto di vista, sia consentito dire che, sotto certi aspetti, volgare appare il richiamo, contenuto in questa questione pregiudiziale, alla necessità di evitare che i magistrati considerati scomodi e non malleabili possano essere trasferiti, visto che l'organo deputato è appunto il Consiglio superiore della magistratura. Queste considerazioni portano quindi a chiedere ai presentatori di questa questione se essi considerino l'organo di autogoverno della magistratura soggetto sospetto perché capace di trasferire magistrati non malleabili.

Queste sono delle valutazioni del tutto estranee ai profili di costituzionalità lamentati, sui quali devo dire che dottamente l'onorevole Vietti, che ha una significativa esperienza proprio in sede di autogoverno, si è limitato ad esprimere dei dubbi. In realtà noi ravvisiamo invece che quello che è stato fatto sia un primo significativo passo per consentire la reale soluzione di un problema nel rispetto della normativa e per evitare che contenziosi nascano, come nascono, proprio a seguito delle graduatorie e dell'attività amministrativa che svolge il Consiglio superiore, oggi in assenza di una normativa, cosa che ha dato vita proprio a contenziosi.

Per questo motivo il Popolo della Libertà voterà contro questa pregiudiziale di costituzionalità, ritenendo che questa sia invece la strada da percorrere per iniziare un'attività seria di riforma che molti all'interno della politica, e soprattutto all'interno della magistratura, aspettano dal Ministro e da questo Governo (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sulla questione pregiudiziale Palomba e Donati n. 1. Pag. 43

Dichiaro aperta la votazione.

(*Segue la votazione*).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Presenti 530

Votanti 300

Astenuti 230

Maggioranza 151

Hanno votato *sì* 22

Hanno votato *no* 278.

(*La Camera respinge - Vedi votazioni*).

Prendo atto che i deputati Cesare Marini, Damiano e Iannuzzi, hanno segnalato che avrebbero voluto astenersi e che la deputata Roccella ha segnalato che non è riuscita ad esprimere voto contrario.

Essendo stata respinta la questione pregiudiziale, la discussione sulle linee generali del provvedimento avrà luogo in altra seduta.