

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 15 MAGGIO 2007

78ª Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Scotti.

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE REFERENTE

(1447) Riforma dell' ordinamento giudiziario

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 9 maggio scorso.

Il senatore **D'ONOFRIO** (*UDC*) rileva preliminarmente che la discussione sulla riforma dell'ordinamento giudiziario necessita di alcune chiarificazioni di ordine costituzionale. Egli infatti osserva che ogni intervento legislativo che disciplini l'ordinamento della magistratura deve tenere conto dell'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi detentori del potere giudiziario.

L'oratore osserva che tale particolare riconoscimento costituzionale è caratteristico non soltanto della magistratura, ma anche di altre realtà istituzionali che, in ragione delle particolari funzioni che esse esercitano all'interno dell'ordinamento, il costituente ha voluto dotare di particolari forme di autonomia. In particolare il senatore fa riferimento all'università e agli istituti di alta formazione e ricerca, la cui indipendenza costituisce attuazione del principio costituzionale in base al quale l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

Egli accenna quindi al regime giuridico delle confessioni religiose, in particolare alla necessità che la regolamentazione dei loro rapporti con lo Stato avvenga attraverso le intese, al fine di assicurare loro il pieno diritto di autorganizzarsi secondo i propri statuti e di dialogare in una posizione di autonomia con le istituzioni pubbliche.

Infine l'oratore richiama la disciplina degli enti locali, ai quali la Costituzione riconosce un'autonomia normativa, amministrativa e fiscale, ricordando che l'articolo 5 della Costituzione stabilisce espressamente che la Repubblica, una e indivisibile, non costituisce, ma riconosce le autonomie locali e la loro particolare funzione nella definizione della forma di Stato.

Dopo aver ribadito la necessità che la Commissione trovi un punto di convergenza sul prioritario riconoscimento del carattere di autonomia che occorre attribuire alla magistratura, il senatore rileva che tale prerogativa costituzionale serve a tutelare il potere giudiziario anche nei confronti del Parlamento, onde evitare che quest'ultimo eserciti la sua funzione legislativa, comprimendo indebitamente le funzioni di un altro potere dello Stato.

Al riguardo l'oratore allerta il Governo sul rischio che il delicato equilibrio tra il potere legislativo e il potere giudiziario, in più occasioni compromesso nel corso della XIV legislatura, non venga ulteriormente alterato proprio da un disegno di legge - quale quello all'esame della Commissione giustizia - i cui intenti, ad avviso dei proponenti e della stessa attuale maggioranza parlamentare, sembravano essere del tutto diversi.

Il senatore **MANZIONE** (*Ulivo*), dopo aver ringraziato il relatore per aver messo in luce gli aspetti di maggiore criticità del disegno di legge in titolo, esprime una viva preoccupazione in ordine ai tempi eccessivamente ristretti con cui la Commissione è costretta ad esaminare il

disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario. Ciò essenzialmente a causa del ritardo con cui il Governo ha presentato alle Camere il provvedimento, ben sapendo che il decreto legislativo 160 del 2006 era stato sospeso fino al 31 luglio di quest'anno. A fronte di tale compressione dei tempi di esame, l'oratore evidenzia la vastità della materia oggetto di riforma, la quale eccede la semplice modifica del decreto legislativo n. 160 del 2006, dal momento che non si limita a disciplinare l'accesso in magistratura e le funzioni dei magistrati, ma interviene su ben undici ulteriori normative organiche che disciplinano materie altrettanto delicate.

L'oratore propone quindi, quale punto di mediazione tra opposte e confliggenti esigenze, lo stralcio di alcune materie che, non presentando carattere di assoluta priorità, possono essere esaminate successivamente in tempi congrui e con modalità opportune. In particolare l'oratore ritiene ipotizzabile stralciare la materia disciplinare, l'organizzazione delle procure, le norme afferenti al Consiglio superiore della magistratura, nonché la disciplina della magistratura militare. In caso contrario il Parlamento si troverebbe ad approvare in tre mesi ciò che nella XIV legislatura richiese un *iter* legislativo di tre anni.

L'oratore passa quindi ad illustrare gli aspetti del disegno di legge che egli ritiene meritevoli di più incisive correzioni da parte del Parlamento.

Quanto all'accesso in magistratura, il senatore rileva che esso è consentito, oltre che in virtù di un concorso di secondo grado riservato a chi ha maturato particolari esperienze, anche a laureati che abbiano conseguito un voto di laurea non inferiore a 107/110 e una media notevolmente alta nei singoli esami. Tale irragionevole equiparazione tra un neo laureato, pur brillante, e coloro che abbiano maturato una particolare esperienza professionale o che abbiano, dopo la laurea, concluso con profitto la pratica forense, appare oltremodo foriera di ingiustizie in ragione della disomogeneità dei criteri utilizzati dalle diverse università italiane. Al riguardo, al fine di correggere tale ingiustificata previsione, l'oratore propone l'inserimento dell'ulteriore requisito del dottorato di ricerca ai fini dell'ammissione al concorso in magistratura.

Quanto alla composizione delle commissioni di concorso, l'oratore critica il fatto che essa sia quasi esclusivamente costituita da membri togati, al fine di consentire, a suo avviso, che la selezione dei magistrati sia sostanzialmente controllata da membri interni alla magistratura. Dopo avere espresso l'inopportunità della previsione di un elenco di magistrati disponibili a far parte della commissione, essenzialmente per il rischio di produrre fenomeni distorsivi, l'oratore evidenzia la palese disparità di trattamento rispetto alla presenza dei professori universitari la cui partecipazione - a differenza di quella dei magistrati - si configurerebbe come un obbligo d'ufficio. L'oratore auspica anche la presenza, all'interno della Commissione di concorso, di avvocati patrocinanti dinanzi alle magistrature superiori con una conseguente riduzione del numero dei magistrati.

L'oratore esprime quindi notevoli perplessità in ordine all'abbassamento del numero degli anni di esercizio della funzione in magistratura per ottenere l'iscrizione all'albo degli avvocati, considerando oltretutto che la professione di avvocato richiede una specificità ed una qualificazione professionale che non possono considerarsi di per sé assicurate dall'esercizio della funzione di magistrato.

Quanto alla composizione del consiglio direttivo della Scuola superiore della magistratura, l'oratore critica l'accentramento delle nomine in capo al Consiglio superiore della magistratura e al Ministro della giustizia, nonché l'irrituale ruolo prioritario che a tali organi è attribuito per la nomina della componente accademica e forense, ritenendo preferibile che, per ragioni di omogeneità con la componente togata, gli accademici siano nominati dal Consiglio universitario nazionale, mentre gli avvocati siano scelti dal Consiglio nazionale forense.

L'oratore si sofferma quindi sulla composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, criticando l'esclusione della presenza di diritto, al suo interno, del Presidente del Consiglio nazionale forense. Al riguardo egli rileva che tale esclusione costituisce un arretramento in ordine al necessario pluralismo interno agli uffici giudiziari e tradisce la volontà di sottrarre, alle rappresentanze istituzionali dell'avvocatura, un ruolo fattivo nell'amministrazione della giustizia.

Quanto alla composizione dei Consigli giudiziari, l'oratore, dopo aver espresso nuovamente la sua critica in ordine all'assenza di rappresentanti della classe forense, dichiara di condividere l'esclusione delle componenti politiche.

Dopo aver svolto alcune brevi considerazioni sui criteri di ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali, rilevando l'inopportunità di una relazione diretta tra il numero degli ammessi e i posti fissati per l'accesso in magistratura, l'oratore si sofferma sul passaggio di funzioni. Al riguardo ritiene che la norma che vieta il passaggio da funzioni requirenti a funzioni giudicanti, all'interno della stessa Corte d'appello, non appare sufficiente a garantire il

principio di separazione funzionale, espressione del principio costituzionale del giusto processo. Egli fa riferimento in particolare a quelle regioni in cui vi sono più Corti di appello, ove può verificarsi che un magistrato, dopo aver indagato su reati che coinvolgono l'intero tessuto regionale, passi poi, per quegli stessi reati, a funzioni giudicanti. L'oratore propone quindi che, nell'ipotesi in cui la regione ove il magistrato presta servizio sia divisa in più distretti, il passaggio possa essere consentito esclusivamente in un distretto di una delle regioni limitrofe. Quanto alla previsione che tale divieto sia operativo dopo quattro anni dall'entrata in vigore della legge, l'oratore ritiene che un rinvio così protratto nel tempo rischia di vanificare completamente la portata della norma.

Il senatore rileva quindi che la regola generale secondo cui il passaggio di funzioni è subordinato ad una serie di requisiti subisce una vistosa eccezione nel caso di mutamento di funzioni in un diverso circondario dello stesso distretto di Corte di appello, quando si proceda al conferimento delle funzioni direttive. L'oratore ritiene quindi opportuno eliminare l'espressione "di norma", previsto all'articolo 2, comma 4, del novellato decreto n. 160 del 2005.

Per quanto riguarda la normativa sui fuori ruolo, egli ricorda come, nel corso della XIII legislatura, la maggioranza di centro-sinistra si fosse spesa per limitare il numero dei magistrati fuori organico, prevedendo, in particolare nella legge n. 48 del 2001, un limite di magistrati destinati a svolgere funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie.

L'oratore, dopo aver rilevato come, dai dati disponibili sul sito *internet* del Consiglio superiore della magistratura, il numero dei magistrati fuori ruolo oscilla attualmente fra le duecentosessanta e le duecentosettanta unità, rileva incongrua la previsione, contenuta nei commi da 24 a 26 dell'articolo 6 del disegno di legge in titolo, della previsione di duecentotrenta unità quale limite massimo di magistrati collocabili fuori ruolo, dal momento che, poichè è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 13 del decreto-legge n. 217 del 2001, il limite massimo sale a duecentosessanta unità. Se poi a questo numero si aggiungono le numerose ipotesi non computate, si arriva a trecentotrentatre unità. Tale limite viene poi superato in modo imprecisato se si considerano anche i collocamenti fuori ruolo relativi ad incarichi presso gli organi costituzionali, cui vanno inevitabilmente aggiunti i magistrati eletti al Parlamento europeo e presso gli enti locali, nonché i magistrati collocati fuori ruolo per finalità di cooperazione giudiziaria internazionale. L'oratore ritiene quindi che la nuova disciplina del collocamento fuori ruolo rappresenta una netta inversione di tendenza sia rispetto all'azione svolta dalla maggioranza di centro-sinistra nella XIII legislatura sia rispetto alla tendenza in atto nella recente legislazione in materia di ordinamento giudiziario, ritenendo che, a fronte della crisi di efficienza del sistema-giustizia, un segnale virtuoso poteva essere costituito da una riduzione drastica del numero dei magistrati distolti dallo svolgimento delle funzioni proprie.

Quanto infine alla valorizzazione dei dirigenti di cancelleria, l'oratore osserva che le modifiche prospettate al decreto legislativo n. 240 affievoliscono di molto le responsabilità dei dirigenti, riducendone i compiti gestionali e concentrando di nuovo il potere in capo al magistrato-capo dell'ufficio. Al riguardo l'oratore ritiene invece opportuno sollevare i magistrati da tali compiti attribuendoli, ai fini di una loro più completa valorizzazione professionale, ai dirigenti amministrativi.

Il senatore **CENTARO(FI)**, dopo aver dichiarato di condividere gran parte delle osservazioni del senatore Manzione, esprime forti riserve sul ritardo con cui il Governo ha presentato il disegno di legge, evidenziando altresì come la stessa molteplicità di incertezza sul contenuto effettivo della riforma fa inevitabilmente sorgere molti interrogativi sui possibili condizionamenti ai quali la magistratura italiana ha sottoposto il Governo nella fase di elaborazione del disegno di legge.

Pur ritenendo inevitabile l'accantonamento di una radicale distinzione di funzioni tra magistratura requirente e magistratura giudicante, rileva che la soluzione adottata dal Governo sia sostanzialmente inadeguata, non soltanto per le ragioni dovute alla presenza di più distretti in una stessa Regione, ma anche a causa di una non giustificata differenziazione di disciplina tra i sostituti procuratori e i capi degli uffici giudiziari. Per questi ultimi infatti non operano le limitazioni previste per i primi, potendo i magistrati che acquisiscono la titolarità dell'ufficio passare di funzioni anche all'interno dello stesso distretto, purché trasferendosi ad un altro circondario. L'oratore palesa notevoli perplessità su tale previsione anche in ragione del fatto che, ai sensi del decreto legislativo n. 109, così come modificato con la legge n. 269 del 2006, è attribuita al capo dell'ufficio la titolarità esclusiva dell'azione penale e notevoli poteri di indirizzo e di limitazione del possibile dissenso dei sostituti procuratori in ordine alle modalità di svolgimento delle indagini.

L'oratore non trova inoltre giustificato - neanche con argomentazioni di carattere tecnico-operativo - prevedere che il meccanismo del passaggio da una funzione a un'altra sia operativo solo dopo quattro anni dall'entrata in vigore della legge. Egli osserva, infatti, che, nella maggior parte dei casi, vi sarà una tendenza alla permanenza nelle stesse funzioni. Per quanto riguarda il Consiglio direttivo della Scuola superiore della magistratura, l'oratore critica la riduzione notevole della presenza di avvocati i quali, oltretutto, vengono nominati dal Ministro della giustizia senza che intervenga il Consiglio nazionale forense. Tale previsione palesa, ad avviso del senatore, il tentativo di valorizzare la presenza egemonica della magistratura all'interno di un organo di tale rilievo.

Quanto ai criteri di accesso, l'oratore critica la equiparazione tra il concorso di secondo grado, riservato a coloro che hanno maturato una notevole esperienza, anche professionale, e i laureati più brillanti, ritenendo tale duplice canale foriero di disomogeneità e di disaggregazione.

L'oratore esprime quindi valutazioni positive sul fatto che il Governo abbia deciso di mantenere, nonostante le resistenze della stessa maggioranza di centro-sinistra, la Commissione esterna al Consiglio superiore della magistratura ai fini di una più oggettiva valutazione dei magistrati ammessi alle funzioni di legittimità, osservando che, ai fini del conferimento di così delicate funzioni, occorre valutare che il magistrato sia effettivamente munito degli strumenti culturali e metodologici per poterle svolgere.

Quanto alla temporaneità degli incarichi e ai criteri per la conferma dell'incarico, l'oratore critica le disparità di trattamento che sussistono tra i titolari di incarichi semidirettivi e i titolari di incarichi direttivi, ritenendo incongruo che questi ultimi, a differenza dei primi, siano costretti a misurarsi con gli altri candidati, rischiando quindi maggiormente una valutazione negativa e un possibile diniego nella conferma dell'incarico.

Per quanto concerne i Consigli direttivi, l'oratore ritiene che non debba configurarsi nessuna ipotesi di nomina d'ufficio da parte del Consiglio superiore della magistratura, a meno che due elezioni consecutive non vadano deserte, o a meno che tutti i candidati siano risultati inidonei.

Per quanto concerne la riforma del Consiglio superiore della magistratura, il senatore esprime chiaramente la sua contrarietà all'inserimento della disciplina dell'organo di autogoverno della magistratura all'interno del disegno di legge in titolo, preferendo discutere in altro momento un tema così delicato e rilevante.

Il senatore si sofferma quindi sulla Scuola superiore della magistratura, ritenendo opportuno prevedere l'attribuzione esclusiva a tale organismo dei compiti di osservazione e di aggiornamento professionale dei magistrati. Ciò al fine di evitare che il Consiglio superiore della magistratura, il quale ha meritoriamente svolto una funzione di supplenza negli anni passati, possa continuare a svolgere attività formativa parallela, di fatto esautorando e delegittimando l'attività didattica della Scuola.

Per quanto concerne il personale non togato dell'amministrazione della giustizia, l'oratore ritiene che la soluzione adottata dai decreti legislativi appariva più coerente e più convincente, dal momento che esaltava al massimo il potere degli uffici amministrativi in ordine alla organizzazione del personale e dell'attività dell'ufficio stesso. In tal modo oltretutto il magistrato era sollevato da compiti non strettamente legati alle sue funzioni istituzionali.

Per quanto concerne infine l'ordinamento della magistratura militare il senatore ritiene più idonea una legge *ad hoc* anche in considerazione del fatto che i giudici militari svolgono funzioni limitate e particolari sia in ordine ai soggetti su cui è esercitata la giurisdizione sia in ordine ai tipi di reato perseguiti e alle procedure adottate.

L'oratore ribadisce infine il suo rammarico per la mancata realizzazione di una coerente separazione delle funzioni, principio certamente non dettato da una volontà di asservimento della magistratura al potere esecutivo anche per ragioni di opportunità politica dovuta al regime di alternanza che caratterizza il sistema maggioritario in Italia.

Ciò che a suo avviso costituisce un male endemico è invece la ritrosia culturale della magistratura italiana nel ritenere che il passaggio dalla unicità delle funzioni alla loro differenziazione costituisca un rischio per la tenuta del sistema giudiziario e per le prerogative costituzionali di cui esso è circondato.

Pur ritenendo da sempre che un miglioramento del servizio giustizia passi inevitabilmente e prioritariamente attraverso una riforma dei codici di procedura, l'oratore ritiene che i decreti legislativi di attuazione della legge delega, approvata nel corso della XIV legislatura, rappresentavano un'occasione preziosa per un rinnovamento dell'organizzazione giudiziaria italiana, rispetto alla quale il disegno di legge del Governo - all'esame della Commissione - costituisce un inevitabile arretramento.

Il senatore VALENTINO (AM), nel dichiarare che non interverrà su aspetti specifici del disegno di legge, in relazione ai quali esprimerà le sue osservazioni attraverso gli specifici emendamenti, esprime però, a nome del suo Gruppo, vivo disagio per un disegno di legge che, presentato a seguito dell'ampio accordo verificatosi in Commissione in ordine all'opportunità di trovare anche rispetto alla riforma dell'ordinamento giudiziario soluzioni condivise - così come era avvenuto per le norme sui provvedimenti disciplinari e sull'organizzazione del pubblico ministero - si presenta invece animato da uno spirito di acritica contrapposizione con gli orientamenti del decreto legislativo n. 160 del 2006, e in assoluta distonia rispetto alle esigenze cui quel testo intendeva dare risposta, persino a quelle che rispondono a diffuse ed evidenti aspettative della pubblica opinione.

In particolare, egli osserva come il testo in esame rechi una radicale controriforma rispetto ai due elementi qualificanti della distinzione delle funzioni tra magistratura requirente e giudicante - problema che il decreto legislativo n. 160 risolveva comunque attestandosi su una frontiera assai meno avanzata rispetto a quella rappresentata dalla separazione delle carriere - e soprattutto le norme per la progressione in carriera dei magistrati.

Certamente vi era da parte dell'opposizione la più ampia disponibilità a confrontarsi con la maggioranza sulla necessità di configurare una disciplina dei concorsi per l'ammissione alle funzioni superiori assolutamente garantista. Ma non può in alcun modo essere condivisa la scelta di un radicale abbandono del sistema dei concorsi e un favore di un sistema di progressione in carriera fondato su valutazioni periodiche basate su parametri la cui ineffabilità fa intravedere sullo sfondo criteri reali di ben altra natura per l'assegnazione degli incarichi superiori.

La crisi della giustizia ha certamente cause molteplici e complesse; tuttavia è dovere del legislatore garantire ai cittadini, quale imprescindibile presupposto per la soluzione di tali crisi che, ad una funzione così delicata siano preposti i soggetti migliori sotto il profilo giuridico, intellettuale e umano, e l'effettività di un giudizio oggettivo diretto ad assicurare tale finalità può essere garantita solo da un concorso in cui si confronti lo spessore culturale di più soggetti in competizione tra loro.

L'alternativa non può che essere quel pigro automatismo delle carriere giudiziarie i cui guasti sono evidenti per tutti; in questo senso sarebbe anzi di estrema utilità trarre maggior profitto rispetto a quanto non si sia fatto fino ad oggi dalla disposizione recata dall'articolo 106 della Costituzione che consente di nominare giudici di cassazione giuristi di chiara fama non provenienti dalla magistratura; tale norma è oggi negletta specialmente perché è la limitatezza stessa del ricorso a tale nomina che condanna i giudici della cassazione non provenienti dalla magistratura ad un ruolo marginale, ma qualora - ad esempio riservando ai candidati laici una percentuale fissa dei posti da attribuire ogni anno in cassazione - si facesse maggior ricorso a tale norma costituzionale, si potrebbe attivare un circuito virtuoso che consentirebbe alla suprema corte di giovare di esperienze diverse da quelle maturate nel corso di una vita trascorsa nell'ordine giudiziario.

Il senatore Valentino conclude auspicando che si cerchino spazi di convergenza tra la maggioranza e l'opposizione ma al tempo stesso osservando come tali spazi non si potranno trovare se non attraverso la radicale messa in discussione di alcune delle scelte fondamentali recate dal provvedimento.

Il presidente SALVI dichiara chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,20.