

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 11 APRILE 2007

70^a Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maritati e Scotti.

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

Omissis

(1447) Riforma dell' ordinamento giudiziario

(Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore **DI LELLO FINUOLI** (RC-SE), il quale si sofferma in primo luogo sulle differenze fra il disegno di legge in titolo e il decreto legislativo n. 160 del 2006.

L'articolo 1, in particolare, modifica il capo primo.

Il relatore illustra il comma 2 che, novellando l'articolo 1 del citato decreto legislativo, disciplina il concorso per l'ammissione alla magistratura. Il nuovo testo sopprime la tradizionale qualifica, mantenuta dal decreto legislativo, dell'uditore giudiziario, stabilendo che con il superamento del concorso si consegue la nomina a magistrato ordinario.

Il concorso consiste in una prova scritta e in una prova orale per cui si è opportunamente mantenuta la soppressione, già prevista dal decreto legislativo, dell'esame preselettivo per *quiz*, che non aveva dato buona prova in passato.

Il comma 3, che modifica l'articolo 2 del decreto legislativo, stabilisce i requisiti per l'ammissione al concorso, che tende ad essere ormai un concorso di secondo grado, richiedendosi un'esperienza professionale di vario tipo o un diploma di specializzazione, salva la possibilità di partecipare comunque al concorso con la semplice laurea magistrale o la laurea conseguita con il vecchio ordinamento degli studi, purché con una votazione minima pari ad almeno ventotto trentesimi di media negli esami e una votazione di centosette centodecimi per la tesi di laurea.

L'oratore esprime viva perplessità su quest'ultimo punto, e ciò in considerazione del fatto che negli ultimi anni il proliferare di corsi universitari privati ha favorito un innalzamento dei voti di profitto che non corrisponde al miglioramento della qualità degli studi, ed esprime il timore che tale sistema finisca per favorire i laureati provenienti da famiglie con maggiore disponibilità economica.

Dopo aver illustrato i commi da 3 a 9, che modificano gli articoli da 3 a 9 del decreto legislativo, il relatore passa all'illustrazione dell'articolo 2, che modifica gli articoli da 10 a 55 del decreto legislativo.

Il comma 1, in particolare, innova profondamente l'articolo 10 del decreto legislativo che disciplina le funzioni dei magistrati, mentre il comma 2, sostituendo l'articolo 11 del decreto legislativo, disciplina la valutazione della professionalità.

Il sistema che viene proposto prevede una valutazione quadriennale a decorrere dalla data di nomina, che è effettuata secondo criteri minuziosamente descritti diretti a valutare la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno del magistrato.

Il relatore manifesta una certa perplessità in ordine alla puntigliosità con cui questi criteri sono descritti ed enunciati, che sembra renderne l'applicazione così difficile da far ritenere che finiranno per essere criteri assolutamente formali, specie se si considera che, tra gli elementi

della voce "impegno", vi è la "capacità di individuare soluzioni e prassi che consentano una maggiore efficienza del servizio giustizia", qualità che, certo, dovrebbe essere auspicabilmente posseduta in qualche misura da qualsiasi magistrato ma che è di fatto così rara e preziosa che dovrebbe essere forse prodromica all'attribuzione di funzioni di Governo. Le modalità per l'effettuazione di tali valutazioni devono essere disciplinate dal Consiglio superiore della magistratura con una propria delibera che dovrà, in particolare, prevedere i modi di raccolta della documentazione e dei dati statistici necessari per le suddette valutazioni, le modalità per la redazione dei pareri che i Consigli giudiziari dovranno trasmettere al Consiglio superiore della magistratura, i criteri di valutazione delle singole voci da parte del Consiglio stesso e l'individuazione degli *standard* minimi in relazione a ciascuna funzione svolta dai magistrati.

Il giudizio di professionalità è positivo quando la valutazione è sufficiente in ciascuno dei parametri suindicati, non positivo quando si evidenziano carenze in relazione a uno o più di essi, negativo quando la valutazione evidenzia carenze gravi in due parametri o più.

Se il giudizio è non positivo il Consiglio procede ad una nuova valutazione di professionalità dopo un anno, restando sospeso l'adeguamento periodico dello stipendio fino alla scadenza dell'anno qualora il nuovo parere sia positivo.

Non è invece chiarito cosa avvenga nel caso in cui il nuovo parere sia di nuovo non positivo.

Qualora invece il giudizio sia negativo, la nuova valutazione avviene dopo un biennio, e il Consiglio superiore della magistratura può disporre che il magistrato partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale ovvero assegnarlo ad una diversa funzione. Nel corso del biennio il magistrato non può essere autorizzato allo svolgimento di incarichi extragiudiziali.

Una nuova valutazione negativa determina la dispensa dal servizio.

Per i magistrati che svolgono funzioni direttive apicali è previsto un controllo biennale sulla gestione.

Qualora l'esito sia negativo, il Consiglio superiore può indicare le modifiche da apportare all'organizzazione dell'ufficio o, nei casi più gravi, disporre la revoca dell'incarico.

Il comma 3 sostituisce l'articolo 12 del decreto legislativo stabilendo requisiti e criteri per il conferimento delle funzioni direttive o semidirettive, che si realizza attraverso una procedura concorsuale per soli titoli.

A seconda delle funzioni messe a concorso, è richiesto il superamento di un determinato numero di verifiche di professionalità, da due a sette.

Per il conferimento di funzioni di carattere semidirettivo o direttivo, sono valutate le pregresse esperienze di direzione e organizzazione.

Per il conferimento delle funzioni di legittimità è altresì valutata, da un'apposita Commissione nominata dal Consiglio superiore, anche la capacità scientifica di analisi delle norme.

Va osservato che le spese per tale Commissione non devono comportare nuovi oneri a carico dello Stato né oltrepassare gli oneri della dotazione finanziaria del Consiglio superiore della magistratura che peraltro, non diversamente dai Consigli giudiziari, dovrebbe far fronte con le proprie risorse di personale e strumentali anche a tutto il complesso degli oneri derivanti dalle valutazioni di professionalità, due disposizioni queste, la cui applicabilità appare quantomeno dubbia.

Di particolare interesse è il comma 4 che disciplina il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, nonché il passaggio inverso.

L'assegnazione di sede e il passaggio da una funzione all'altra sono disposti dal Consiglio superiore con provvedimento motivato, previo parere del Consiglio giudiziario; si stabilisce il principio per cui i magistrati ordinari, al termine del tirocinio, non sono di norma destinati a svolgere funzioni requirenti o la funzione di giudice delle indagini preliminari, ma devono attendere, tranne casi di particolari esigenze di servizio, il conseguimento della prima valutazione di professionalità.

Il passaggio tra le due classi di funzioni, poi, non può essere richiesto prima di aver svolto cinque anni di servizio continuativo nella funzione esercitata e può essere disposto a seguito di concorso, previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale. Comunque il passaggio non può avvenire all'interno dello stesso distretto se non a seguito di conferimento delle funzioni direttive o direttive elevate di primo grado e delle funzioni elettive di secondo grado, ovvero delle funzioni di legittimità.

Il relatore osserva in primo luogo che la esclusione dell'obbligo di trasferimento del distretto per i giudici superiori non appare giustificata, se non evidentemente per le funzioni di

legittimità, mentre osserva che il divieto di esercitare le nuove funzioni all'interno dello stesso distretto può essere sufficiente laddove il distretto coincida con la regione, ma appare a suo parere inidoneo a garantire l'effettività della non sovrapposizione tra le passate e le presenti funzioni del giudice in quelle situazioni - si pensi alla Sicilia, alla Calabria o alla Campania - dove una stessa regione è divisa in più Corti d'appello, e dove magari il magistrato che chiede il cambiamento di funzioni ha partecipato a processi in materia di criminalità organizzata che hanno investito il tessuto sociale di un'intera regione.

Il comma 5, modificando l'articolo 19 del decreto legislativo, stabilisce che, salvo quanto previsto in materia di temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, i magistrati che esercitano funzioni di primo e secondo grado possono rimanere in servizio presso lo stesso ufficio e svolgendo le stesse funzioni per un periodo stabilito dal Consiglio superiore in un limite massimo tra otto e quindici anni, salvo che il Consiglio superiore stesso disponga una proroga per comprovate esigenze di funzionamento del servizio.

Nei due anni precedenti alla scadenza del suddetto termine non si possono assegnare ai magistrati procedimenti la cui definizione non appare probabile entro il termine di scadenza dell'incarico. Qualora il magistrato, alla scadenza del periodo massimo, non abbia presentato domanda di trasferimento ad altra funzione o ad altro ufficio, questa viene effettuata con provvedimento del capo dell'ufficio stesso.

Il comma 6 inserisce un ulteriore articolo dopo l'articolo 34 del decreto legislativo, stabilendo che le funzioni semidirettive possono essere conferite a un magistrato che, al momento della data di vacanza del posto messo a concorso, assicuri almeno tre anni di servizio prima della pensione, e lo stesso limite viene previsto dall'articolo 35, introdotto dal comma 7, per l'assegnazione delle funzioni direttive.

I commi 9 e 10 regolamentano la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, che sono conferite per un periodo di quattro anni, confermabile una sola volta dal Consiglio superiore.

Il magistrato che alla scadenza del secondo quadriennio non ha ancora deciso in ordine a una domanda di assegnazione ad altra funzione o ad altro ufficio, torna a svolgere le funzioni precedentemente svolte anche in soprannumero, da riassorbire alla prima vacanza.

Il relatore passa poi ad illustrare l'articolo 3, che modifica il decreto legislativo n. 26 del 30 gennaio 2006, in materia di istituzione della Scuola superiore della magistratura.

In particolare esprime qualche perplessità in ordine alla composizione del Comitato direttivo, ritenendo non condivisibile la parità numerica tra i membri del Comitato direttivo nominati dal Consiglio superiore e quelli nominati dal Ministro, apparendo invece preferibile dare la prevalenza all'organo di autogoverno della magistratura.

Egli si sofferma sull'importanza delle valutazioni attribuite alla Scuola a conclusione dei corsi, in particolare sul fatto che il giudizio di idoneità, rilasciato a conclusione del tirocinio, contenga un rilevante riferimento all'attitudine del magistrato alle funzioni giudicanti o requiranti, riferimento che, proprio per la sua importanza, egli auspica sia formulato secondo criteri di valutazione rigorosi e seri.

L'articolo 4 reca modifiche al decreto legislativo n. 25 del 27 gennaio 2006, in materia di istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e della nuova disciplina dei Consigli giudiziari, osservando, fra l'altro che proprio l'adozione di tale nuova disciplina giustifica il rinvio dell'elezione dei nuovi Consigli giudiziari disposto con il decreto-legge n. 36, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame della Commissione.

L'articolo 5 modifica il decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, in materia di individuazione delle competenze dei magistrati-capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari.

Il relatore si sofferma poi sull'articolo 6, recante disposizioni di vario genere tra le quali, in particolare, il comma 12 che modifica l'articolo 7-ter del regio decreto n. 12 del 1941, inserendo un comma 2-bis in materia di individuazione dei criteri per la ripartizione degli uffici requiranti di primo e secondo grado in gruppi di lavoro, nonché il comma 17 che inserisce il comma 3-bis all'articolo 70 del predetto regio decreto, definendo i compiti di funzione del Procuratore della Repubblica aggiunto, e chiede ai rappresentanti del Governo chiarimenti sulla compatibilità di tali disposizioni con quelle già approvate dal decreto legislativo n. 106 del 2006 in materia di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero.

Chiede altresì chiarimenti sul comma 24, che sostituisce il capo decimo del predetto regio decreto in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, in particolare sulla quantificazione del limite massimo di fuori ruolo in duecentotrenta unità. Illustra infine l'articolo 7,

recante delega al Governo, per l'emanazione di un codice delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di ordinamento giudiziario, ordinario e militare.

Il sottosegretario SCOTTI si sofferma in primo luogo sulla necessità di un rapido e serrato esame del provvedimento, al fine di scongiurare un pericoloso ingorgo normativo.

Egli si sofferma altresì su alcune osservazioni del relatore.

In particolare, per quanto riguarda la questione del voto minimo di carriera universitaria e laurea prevista per l'accesso alla magistratura di candidati non più in possesso di titoli ulteriori, egli fa presente che l'intento di tale disposizione è quello di evitare che la trasformazione del concorso in magistratura in concorso di secondo grado impedisca la partecipazione a tutti quei giovani che negli ultimi anni, dopo la laurea, si sono preparati specificamente e unicamente per tale professione; la richiesta di un voto minimo di carriera universitaria dovrebbe rappresentare una certa garanzia rispetto alla facilità con cui spesso vengono attribuiti alti punteggi in sede di discussione della tesi.

Si sofferma altresì sulla questione della periodicità quadriennale delle valutazioni di professionalità, osservando come questa abbia lo scopo di fornire elementi oggettivi e consolidati nel tempo per evitare che, nell'imminenza dell'attribuzione di un incarico semidirettivo o direttivo, pressioni di carattere correntizio possano determinare improvvisati giudizi positivi su un candidato che non li merita.

Anche il carattere particolarmente dettagliato della descrizione dei criteri di valutazione ha tenuto conto del fatto che in passato il Consiglio superiore è stato spesso accusato di aver espresso valutazioni in base a criteri estemporanei e non uniformi nel tempo.

Il rappresentante del Governo si sofferma poi sulle problematiche relative al passaggio di funzioni, osservando in particolare che l'esclusione per i magistrati con funzioni direttive del divieto di passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti o viceversa all'interno dello stesso distretto, è determinato dal fatto che questi magistrati, essendo più anziani, non avrebbero spesso la possibilità di rientrare nel distretto di provenienza prima del collocamento a riposo.

Dopo aver osservato che la parità tra i componenti del Consiglio direttivo della Scuola superiore nominati dall'organo di autogoverno dei magistrati e di quelli nominati dal Ministro va letta alla luce dell'equilibrio numerico tra componenti facenti parte della magistratura e rappresentanti dell'università e della professione forense, il sottosegretario Scotti - rispondendo anche ad un'osservazione del senatore [CASTELLI](#) (LNP), per il quale con i commi 12 e 17 dell'articolo 6 il Ministro sarebbe venuto meno ad un impegno di non modificare i decreti legislativi emanati a luglio - osserva come tali disposizioni non confliggono con quanto stabilito dal decreto legislativo n. 106, ma intendono a contribuire a risolvere perplessità che si erano evidenziate nel corso del dibattito parlamentare.

Il rappresentante del Governo fa infine presente che la quantificazione in duecentotrenta del numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo risponde ad una rigorosa quantificazione delle possibili esigenze di carattere istituzionale.

Il presidente [SALVI](#), nel ringraziare il Sottosegretario osserva che la legge 24 ottobre n. 2006, ha sospeso l'operatività del decreto legislativo n. 160 del 2006, nel presupposto che, entro il 31 luglio, il Governo potesse predisporre le necessarie modifiche e il Parlamento potesse approvarle.

Dopo l'approvazione della predetta legge sono trascorsi ben cinque mesi prima che il Governo, lo scorso 21 marzo, presentasse il disegno di legge in esame alla Camera dei deputati, decidendo successivamente, e cioè il 30 marzo, di modificare la sua opzione precedente e di iniziare l'esame al Senato.

Il disegno di legge, sottoposto a un delicato lavoro redazionale, è stato assegnato a questa Commissione il 5 aprile, giovedì di Pasqua, e già oggi ne inizia l'esame.

Chi dunque ritiene di doversi dolere per il ritardo dell'esame non può certo indirizzare le sue proteste a questa Commissione, ed anzi egli intende ringraziare tutti i presenti, ed in particolare il relatore, per l'impegno con il quale affrontano l'esame di un disegno di legge così urgente e delicato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,50.

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2^a)

MARTEDÌ 17 APRILE 2007

71^a Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

Intervengono i sottosegretari di Stato per i diritti e le pari opportunità Donatella Linguiti, per la giustizia Maritati e Scotti.

La seduta inizia alle ore 14,35.

IN SEDE REFERENTE

Omissis

(1447) Riforma dell' ordinamento giudiziario

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'11 aprile scorso.

Il presidente **SALVI** ricorda che nella seduta precedente era stata svolta la relazione introduttiva.

Dichiara quindi aperta la discussione generale.

Il senatore **D'AMBROSIO** (*Ulivo*) esprime una valutazione complessivamente favorevole sulle linee generali dell'articolato proposto dal Governo, che modifica e integra il decreto legislativo n. 160 del 2006, la cui operatività è stata sospesa dalla legge n. 269 dello scorso anno fino al prossimo 31 luglio.

Egli si sofferma in primo luogo sui nuovi meccanismi di reclutamento, esprimendo apprezzamento per il fatto che ai tre tradizionali temi di carattere teorico previsti per le prove scritte del concorso - diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo - si sia aggiunta una quarta prova di carattere tecnico-pratico.

Parimenti apprezzabili sono le norme sui requisiti per la partecipazione al concorso, che in sostanza stabiliscono una doppia platea, la prima qualificata dall'esperienza professionale, rispetto alla quale la prova di reclutamento si configura come un concorso di secondo grado, e la seconda formata dai neolaureati più preparati e brillanti.

A questo proposito egli ritiene che, mentre per la seconda categoria di candidati sarebbe opportuno stabilire un limite di età abbastanza stringente, ad esempio ventisette anni, per gli altri sarebbe opportuno non stabilire alcun limite di età, in modo da non privare la magistratura dell'apporto di preziose esperienze maturate nella professione forense o nel servizio pubblico.

L'oratore esprime poi apprezzamento per l'introduzione delle valutazioni quadriennali di professionalità.

Nel condividere la distinzione tra valutazioni positive, non positive e negative, e il fatto che dopo due valutazioni negative consecutive il Consiglio superiore della magistratura possa deliberare, sentito l'interessato, la sua dispensa dal servizio, egli osserva però che, trattandosi comunque di soggetti che hanno mostrato di poter superare il concorso e la prima verifica, sarebbe opportuno valutare l'opportunità di attribuire al Consiglio superiore la possibilità di disporre il passaggio del magistrato ai ruoli amministrativi dell'organizzazione giudiziaria.

Per quanto riguarda i criteri della valutazione di professionalità, il senatore D'Ambrosio rileva l'opportunità di modificare la formulazione del criterio di cui alla lettera a) del comma 2 del novellato articolo 11 del decreto legislativo n. 160 del 2006, nel senso di sostituire all'ambiguo termine "capacità" quello più preciso di "preparazione giuridica".

Per quanto riguarda poi gli elementi che devono concorrere alla formazione della valutazione, egli segnala, con particolare riferimento alla lettera f) del comma 5 della predetta novella dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 160 che, per quanto riguarda i magistrati del pubblico ministero, accanto alle valutazioni dei Capi ufficio delle procure di appartenenza, può essere utile acquisire quelle dei Presidenti dei tribunali, dal momento che sono spesso proprio i magistrati giudicanti a poter fornire una valutazione sulle qualità del pubblico ministero per quanto riguarda l'attività dibattimentale.

Il senatore D'Ambrosio sottolinea poi la necessità che il regolamento ministeriale specifichi con estrema puntualità le caratteristiche del controllo di gestione di cui al comma 17, sempre dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 160.

L'oratore si sofferma quindi sulla novella dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 160, e in particolare sul comma 2, che stabilisce che i magistrati ordinari al termine del tirocinio non sono di norma destinati a svolgere le funzioni requirenti e quelle di giudice presso la sezione dei giudici singoli per le indagini preliminari, mentre il successivo comma 3 prevede un'eccezione a tale esclusione in caso di comprovate esigenze di servizio.

Egli condivide la filosofia che ispira la disposizione del comma 2, ma ritiene che debba essere espressa in modo più rigoroso, in primo luogo eliminando l'eccezione di cui al comma 3, e in secondo luogo chiarendo che il giovane magistrato, oltre che alle funzioni requirenti, non possa essere assegnato ad alcuna funzione monocratica.

Egli ritiene che non sia corretto che il giovane magistrato formi la propria esperienza a scapito dei cittadini, che hanno diritto, qualora siano giudicati da un giudice unico e non da un collegio, a trovarsi di fronte un magistrato che abbia maturato un'adeguata esperienza.

Per quanto riguarda poi le esperienze che devono essere maturate per l'assegnazione alle funzioni requirenti, egli ritiene che quella stessa esigenza di non appiattire la mentalità del pubblico ministero su quella caratteristica del *modus operandi* della Polizia, esigenza che giustifica il rifiuto alla separazione delle carriere, dovrebbe indurre ad assegnare alle funzioni requirenti solo giovani magistrati che abbiano già maturato dialetticamente, all'interno dell'attività di collegio, la sensibilità propria del magistrato verso le esigenze e i diritti della difesa.

Pertanto, egli ritiene che anche quando vi siano gravi carenze negli organici di procure o di uffici di giudici monocratici, la risposta giusta sia quella di assegnare d'ufficio ad essi magistrati che abbiano maturato una certa esperienza.

L'oratore esprime quindi vivo apprezzamento per la norma sulla temporaneità degli incarichi direttivi, e ritiene che tale norma non debba prevedere eccezioni, neanche in via di norma transitoria.

Il senatore D'Ambrosio conclude quindi riservandosi di valutare, alla luce del dibattito, la presentazione di emendamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 14,47.

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 18 APRILE 2007

72^a Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maritati e Scotti.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

(1447) Riforma dell' ordinamento giudiziario

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore **D'AMBROSIO**(Ulivo), ad integrazione del suo intervento di ieri, ravvisa una possibile disparità di trattamento tra alcune categorie di soggetti ammessi al concorso per esami ai fini dell'accesso in magistratura. In particolare l'oratore rileva che, mentre i laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguita al termine di un concorso universitario di durata non inferiore a quattro anni e del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali possono accedere immediatamente al concorso, gli avvocati iscritti all'albo - per poter accedere al concorso - devono aver esercitato la professione per almeno tre anni e non devono essere incorsi in sanzioni disciplinari. Il senatore invita quindi il Governo a riflettere sull'opportunità di correggere tale anomalia.

Il presidente **SALVI** rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

Omissis

La seduta termina alle ore 15.