

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 635

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia

(MASTELLA)

di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA SCHIOPPA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 2006

**Sospensione dell'efficacia di disposizioni in tema
di ordinamento giudiziario**

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	5
Analisi dell’impatto della regolamentazione	»	8
Relazione tecnica	»	10
Disegno di legge	»	12

ONOREVOLI SENATORI. - La concreta operatività dei decreti legislativi 20 febbraio 2006, n. 106, 23 febbraio 2006, n. 109, e 5 aprile 2006, n. 160, comporta la tempestiva riorganizzazione di interi settori dell'apparato giudiziario e, nello stesso tempo, la realizzazione di numerose e complesse attività da parte del Consiglio superiore della magistratura nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali.

Così il citato decreto legislativo n. 106 del 2006 comporta la ristrutturazione funzionale degli uffici di procura secondo modelli ragionevolmente omogenei nell'intero territorio nazionale. Il decreto legislativo n. 109 del 2006 comporta problemi analoghi e un difficile assestamento dell'ufficio che, nella Procura generale presso la Corte di cassazione, ha il compito dell'azione disciplinare: basti dire che, con l'obbligatorietà dell'azione e la tipizzazione degli illeciti disciplinari, si avrà, per un verso, la moltiplicazione del numero dei procedimenti mentre, per altro verso, l'estinzione di quelli non rispondenti alla tipologia della riforma, cioè un massiccio lavoro iniziale per la Procura generale e per la sezione disciplinare del Consiglio superiore; si avrà cioè un enorme sforzo organizzativo e gestionale, aggravato dai ridotti termini di durata delle varie fasi procedurali; in definitiva uno sforzo oggi assolutamente insostenibile.

Senonché, mentre gli uffici interessati (procure della Repubblica e Procura generale presso la Suprema Corte) dovranno procedere ad un'ampia e impegnativa riorganizzazione, il Consiglio superiore della magistratura attualmente in carica scade il 31 luglio 2006 ed è stata fissata al 9 e 10 luglio la data per l'elezione dei membri togati. Poi il Parlamento, a Camere riunite, dovrà eleggere

i componenti laici: determinazione che, mai facile secondo le esperienze passate, si profila più complessa in relazione al futuro Consiglio. Nel frattempo l'Ordine giudiziario sarà privo di un governo autonomo nella pienezza dei suoi poteri, mentre l'operatività dei suddetti decreti legislativi richiede l'immediato e fattivo impegno del Consiglio superiore della magistratura nell'attuazione di una normativa completamente nuova rispetto all'impianto anteriore.

In questo periodo, potrebbero poi prodursi effetti irreversibili quali l'opzione obbligatoria tra funzioni giudicanti e requirenti per chi intenda partecipare al prossimo bando di concorso per l'accesso in magistratura (articoli 1, comma 6, e 8, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006) e l'estinzione di molteplici procedimenti disciplinari per effetto della riduzione a un anno del termine entro il quale deve essere pronunciata la sentenza disciplinare (articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006). Si potrebbero inoltre determinare, in assenza di tempestive indicazioni del Consiglio superiore della magistratura, situazioni organizzative irragionevolmente disomogenee sul territorio nazionale nella riorganizzazione degli uffici di procura, secondo le linee del decreto legislativo n. 106 del 2006, con preoccupanti incidenze sul corso delle attività investigative e di indagine.

Si renderà, peraltro, naturalmente necessaria l'emanazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, di un regolamento che definisca e renda più agevole l'attuazione delle disposizioni dei decreti legislativi.

C'è dunque la necessità di un intervento quanto più possibile tempestivo rivolto a so-

spendere l'efficacia dei tre decreti legislativi, in modo che la loro effettiva operatività coincida con la costituzione dell'organo di governo in tutte le sue componenti ed in possesso della prima ma necessaria esperienza.

Con l'articolo 1 l'efficacia dei tre decreti legislativi numeri 106, 109 e 160 del 2006 viene sospesa fino al 1° marzo 2007.

Con l'articolo 2 si provvede, per coerenza, tenuto conto della sospensione dell'efficacia dei tre decreti legislativi citati fino alla data del 1° marzo 2007, al conseguente slittamento del termine per l'esercizio della delega relativa alle norme di coordinamento e transitorie di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 25 luglio 2005, n. 150.

Per quanto concerne l'articolo 3, si rileva che la sospensione dell'efficacia del citato decreto legislativo n. 160 del 2006 viene ovviamente a incidere sull'articolo 50, comma 4, dello stesso decreto, secondo cui «Resta fermo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, e successive modificazioni». La sospensione dell'efficacia delle disposizioni del decreto legislativo - che espressamente richiamava l'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 916 del 1958 nel testo novellato nel 2002 - rende implicitamente ma chiaramente applicabile la disciplina del ri-

collocamento in ruolo dei magistrati membri del Consiglio superiore della magistratura secondo quanto previsto dall'articolo 30, secondo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 916 del 1958, nel testo risultante dalla modifica di cui all'articolo 14 della legge 12 aprile 1990, n. 74. L'intervento normativo appare comunque necessario per evitare che sul punto possano crearsi contrasti interpretativi.

In coerenza con quanto precedentemente detto, risulta poi necessario differire il termine di cui all'articolo 1, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437, concernente l'organizzazione della segreteria e dell'ufficio studi e documentazione del Consiglio superiore della magistratura, in modo da assicurare al futuro Consiglio un supporto idoneo alla complessa attività che dovrà svolgere in attuazione dei decreti legislativi (articolo 4).

L'articolo 5 disciplina, infine, l'entrata in vigore della legge, che si è stabilita, in considerazione dell'urgenza dell'intervento, nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Dal presente disegno di legge non derivano conseguenze finanziarie, come evidenziato nella relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. *Aspetti tecnico-normativi*a) *Necessità dell'intervento normativo*

La concreta operatività dei decreti legislativi 20 febbraio 2006, n. 106, 23 febbraio 2006, n. 109, e 5 aprile 2006, n. 160, relativi alla riforma dell'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, della disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati e della procedura per la loro applicazione e della disciplina dell'accesso in magistratura nonché della progressione economica e delle funzioni dei magistrati, richiede l'adempimento di numerose e complesse attività da parte del Consiglio superiore della magistratura, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali. Tali complesse attività di organizzazione e di gestione della riforma, che implicherà anche un'ampia e impegnativa riorganizzazione degli uffici rispettivamente interessati, richiedono manifestamente la presenza di un organo di governo della magistratura nella pienezza dei suoi poteri, in grado, quindi, di fronteggiare tali non facili compiti. La scadenza del Consiglio attualmente in carica, che avrà luogo il 31 luglio 2006, con la conseguente necessità di provvedere alla elezione dei membri togati dell'organo, nonché alla elezione, da parte del Parlamento, di quelli laici, comporterà, viceversa, che l'Ordine giudiziario resterà privo di un governo autonomo nella pienezza dei suoi poteri. Da ciò la necessità del presente intervento normativo, volto a sospendere l'efficacia dei decreti legislativi sopra indicati in modo che la loro operatività coincida con la costituzione dell'organo di autogoverno in tutte le sue componenti ed in possesso della prima ma necessaria esperienza (articolo 1). Quanto agli interventi operati con gli articoli 3 e 4 del disegno di legge, essi si pongono, come già messo in evidenza nella relazione illustrativa, in rapporto di consequenzialità e di coerenza rispetto alla sospensione dell'efficacia dei tre decreti legislativi.

b) *Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti*

Il disegno di legge incide, senza modificarne il contenuto, sulla efficacia dei decreti legislativi nn. 106, 109 e 160 del 2006, che viene sospesa, per le finalità indicate alla lettera a), fino alla data del 1° marzo 2007, nonché sulla decorrenza della applicazione degli articoli 7, commi 1 e 3, e 7-bis della legge 24 marzo 1958, n. 195.

c) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Il disegno di legge non presenta alcun possibile profilo di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

d) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materie, quella dell'ordinamento giudiziario, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

e) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali

Il disegno di legge, come sopra già evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali.

f) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione

Il disegno di legge ha ad oggetto materie assistite da riserva di legge, non suscettibili di delegificazione.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo

a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

La portata dell'intervento, di mera sospensione dell'efficacia o differimento della applicazione di atti già in vigore, esclude che lo stesso possa autonomamente introdurre nuove definizioni.

b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

I riferimenti normativi che figurano nel provvedimento sono corretti.

c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Si è fatto ricorso, in particolare, alla tecnica della novella legislativa, al fine di modificare la disposizione dell'articolo 1, comma 3, della legge

25 luglio 2005, n. 150, relativamente al termine di esercizio della delega conferita al Governo con la medesima disposizione.

d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

L'intervento normativo non risulta comportare effetti abrogativi.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

a) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti

Dalla portata dell'intervento, che opera una mera sospensione della efficacia o un differimento della applicazione di disposizioni già vigenti, deriva che i soggetti destinatari, e quelli coinvolti dallo stesso, siano i medesimi già destinatari degli interventi la cui efficacia viene sospesa o la cui applicazione viene differita; in particolare, quanto alla sospensione dell'efficacia dei decreti legislativi 20 febbraio 2006, n. 106, 23 febbraio 2006, n. 109, e 5 aprile 2006, n. 160, destinatario è il Consiglio superiore della magistratura, organo le cui funzioni di organizzazione e decisione sono, in via principale, chiamate in causa ai fini della gestione della complessa riforma operata con i tre provvedimenti in considerazione. L'intervento interessa, inoltre, oltre che, evidentemente, l'Ordine giudiziario, il Ministro della giustizia e l'amministrazione della giustizia, in relazione alle competenze ad essi attribuite in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ed in materia disciplinare. Esso investe, infine, l'attività degli organi giudiziari con competenze in materia disciplinare e, in particolare, quella della Procura generale presso la Corte Suprema di Cassazione.

b) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo

Si rinvia a quanto già evidenziato nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico-normativa (sub 1, lettera a)).

c) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio-lungo periodo

L'obiettivo è il soddisfacimento dell'esigenza, già manifestata alla lettera a), di assicurare che il Consiglio superiore della magistratura possa gestire le complesse riforme ordinamentali operate a mezzo dei decreti legislativi di cui si sospende l'efficacia nella pienezza dei suoi poteri ed in possesso della prima ma necessaria esperienza.

d) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale

In considerazione della portata dell'intervento normativo, non sono ravvisabili presupposti attinenti alla sfera organizzativa. L'intervento è anzi orientato, in particolare, proprio a consentire, sospendendo l'efficacia

dei citati tre decreti legislativi nn. 106, 109 e 160 del 2006, di creare i presupposti organizzativi per la gestione della riforma dell'ordinamento giudiziario dagli stessi prevista.

e) Aree di criticità

Non si ravvisano, tenuto conto di quanto detto alla lettera *d*), aspetti di criticità.

f) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili

Premesso che la così detta «opzione nulla» risulterebbe di per sé contrastante con la necessità dell'intervento già evidenziata, non sono ravvisabili opzioni alternative alla regolazione.

g) Strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato

Il disegno di legge è l'unico strumento tecnico normativo possibile tenuto conto della materia, riservata alla legge, oggetto dell'intervento.

RELAZIONE TECNICA

La presente nota tecnica è volta a valutare i possibili effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nel disegno di legge in oggetto. In particolare le disposizioni tendono:

articoli 1 e 2

– a sospendere l'efficacia dei decreti legislativi 20 febbraio 2006, n. 106, 23 febbraio 2006, n. 109, e 5 aprile 2006, n. 160, in modo che la loro operatività coincida con la costituzione del Consiglio superiore della magistratura e delle sue componenti;

– a far slittare il termine per l'esercizio della delega relativa alle norme di coordinamento e transitorie di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 25 luglio 2005, n. 150;

articolo 3

– a rendere, nuovamente applicabile, in conseguenza del differimento dell'efficacia del citato decreto legislativo n. 160 del 2006, la disciplina del ricollocamento in ruolo dei magistrati membri del Consiglio superiore della magistratura secondo quanto previsto dall'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, così come modificato dall'articolo 14 delle legge 12 aprile 1990, n. 74;

articolo 4

– a prorogare i termini riguardanti l'organizzazione della segreteria e dell'ufficio studi e documentazione del Consiglio superiore della magistratura in modo da assicurare al futuro Consiglio un supporto idoneo alla complessa attività collegata all'attuazione dei decreti legislativi.

Al riguardo si segnala che:

1) le disposizioni contenute agli articoli 1 e 2, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato in quanto trattasi di mera sospensione di efficacia di provvedimenti approvati e, ad oggi, non ancora operativi, e di differimento del termine di esercizio di delega legislativa;

2) la disposizione di cui all'articolo 3 tende a ripristinare, al fine di evitare eventuali contenziosi, la vecchia disciplina del ricollocamento in ruolo dei magistrati membri del Consiglio superiore della magistratura

non solo presso l'ufficio di provenienza, anche in soprannumero, ma anche in altri uffici, in tal senso non determinando nuovi o maggiori oneri;

3) la disposizione contenuta all'articolo 4 concerne la proroga del termine di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437, in modo da renderla coerente con il differimento di efficacia dei decreti legislativi sopra indicati; in tale senso la disposizione non determina nuovi o maggiori oneri.

Conclusivamente si evidenzia che tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'efficacia delle disposizioni contenute nei decreti legislativi 20 febbraio 2006, n. 106, 23 febbraio 2006, n. 109, e 5 aprile 2006, n. 160, è sospesa fino alla data del 1° marzo 2007.

Art. 2.

1. All'articolo 1, comma 3, primo periodo, della legge 25 luglio 2005, n. 150, le parole: «entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 1° giugno 2007».

Art. 3.

1. Fino al 28 febbraio 2007 si applica il secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, nel testo risultante dalla modifica di cui all'articolo 14 della legge 12 aprile 1990, n. 74.

Art. 4.

1. All'articolo 1, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437, le parole: «è differita alla data di entrata in vigore del nuovo ordinamento giudiziario.» sono sostituite dalle seguenti: «è differita alla data di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui alla legge 25 luglio 2005, n. 150».

Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

