

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento. C. 1950 ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	8
ALLEGATO 1 ( <i>Correzione di forma approvata</i> ) .....	17
Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari. C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa, C. 1694 Pittalis ( <i>Seguito esame e rinvio</i> ) .....	9
Modifiche alla disciplina in materia di durata delle operazioni di intercettazione. C. 2084, approvata dal Senato ( <i>Seguito esame e rinvio</i> ) .....	10

#### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo. C. 805 e abb. (Parere alla IX Commissione) ( <i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole</i> )	12
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	18
Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare. C. 1917 cost. Governo e abb. (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	12
ALLEGATO 3 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	19
ALLEGATO 4 ( <i>Proposta alternativa di parere del gruppo Movimento 5 Stelle</i> ) .....	20
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	16

#### SEDE REFERENTE

Giovedì 28 novembre 2024. — Presidenza del presidente **Ciro MASCHIO**. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia **Andrea Delmastro Delle Vedove**.

**La seduta comincia alle 10.20.**

**Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento.**

**C. 1950.**

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 28 ottobre 2024.

**Ciro MASCHIO**, presidente, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni I, VI, XI e XII, mentre la V Commissione Bilancio renderà il parere direttamente all'Assemblea.

Fa presente, altresì, che è stata predisposta una proposta di correzione di forma, che pone in votazione.

La Commissione approva la proposta di correzione di forma (*vedi allegato 1*).

Valentina D'ORSO (M5S) dichiara il voto di astensione del suo gruppo sul conferimento del mandato alla relatrice.

Motiva tale posizione in ragione del fatto che si tratta di un provvedimento certamente atteso da molto tempo dai soggetti che ne sono i principali destinatari ma che si dimostra essere, sotto numerosi profili, lacunoso ed irragionevole. Si è persa, a suo avviso, l'occasione di definire un quadro coerente e compiuto della magistratura onoraria, finendo perfino per assumere decisioni che non trovano una vera e propria giustificazione, soprattutto in relazione ai cosiddetti magistrati non esclusivisti.

Richiama, in particolare, l'attenzione sul loro trattamento indennitario, che è peggiorativo rispetto al quadro attualmente vigente, attestandosi – peraltro dopo un'azione emendativa in Commissione che quantomeno ha aumentato l'importo del testo originario – su 25.000 euro, inferiore a quello attualmente riconosciuto.

Rileva che non dovrebbe mai essere consentito al legislatore di ridurre un corrispettivo su cui un lavoratore ha fatto affidamento nel momento in cui ha assunto scelte di vita e professionali. Reputa ben possibile che questa censura possa essere fatta propria dalla Corte costituzionale, soprattutto se si tiene conto che la cifra è stata definita in modo del tutto arbitrario, quasi come se si operasse nell'ambito di una mera trattativa sindacale. Gli emendamenti del suo gruppo, che sono stati invece formulati operando una proporzione con l'impegno lavorativo dei magistrati esclusivisti, avevano proposto una cifra più elevata sulla base di elementi oggettivi di valutazione.

Conclude auspicando che nel dibattito in Assemblea vi sia maggiore attenzione ai contributi del suo gruppo e alle documentazioni trasmesse a tutti i colleghi dalle associazioni che rappresentano i magistrati onorari che non hanno optato per l'esercizio delle funzioni in via esclusiva, che le è apparso particolarmente esaustivo e ricco di spunti di riflessione.

Federico GIANASSI (PD-IDP) dichiara il voto di astensione del suo gruppo sul conferimento del mandato alla relatrice.

Giudica certamente positivo l'approdo in Assemblea di un provvedimento che presenta aspetti positivi, anche a seguito delle modifiche intervenute in sede parlamentare, nonché contenuti certamente suscettibili di miglioramento, su cui il Partito democratico ha presentato emendamenti che riproporrà per il dibattito in Assemblea.

Auspica quindi che la maggioranza e il Governo possano prestare nel dibattito in Assemblea maggiore attenzione ai contributi delle opposizioni che vanno nel senso di rafforzare e consolidare l'azione di riforma avviata nella scorsa legislatura, che costituisce un ottimo punto di partenza.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire alla relatrice, onorevole Varchi, il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Ciro MASCHIO, *presidente*, avverte che la Presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari.**

**C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa, C. 1694 Pittalis.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Ciro MASCHIO, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri è stato convenuto di richiedere al Presidente della Camera di differire l'avvio dell'esame in Assemblea al calendario di dicembre delle proposte di legge in esame.

Il provvedimento figura adesso nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 9 dicembre. Al fine di rispettare tale tempistica, fa presente che la Commissione deve concludere l'esame in sede referente entro la prossima settimana, se-

condo le modalità che saranno definite nell'odierno ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Chiede quindi ai relatori se sono nelle condizioni di formulare una proposta in relazione all'adozione del testo base.

Francesco BONIFAZI (IV-C-RE), *relatore*, anche a nome del collega Pellicini, evidenzia l'esigenza di rinviare i lavori della Commissione, essendo ancora in corso le opportune interlocuzioni tra i gruppi in ordine alla scelta di uno dei testi all'esame della Commissione ovvero alla redazione di un testo unificato da adottare come testo base.

Ciro MASCHIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Modifiche alla disciplina in materia di durata delle operazioni di intercettazione.**

**C. 2084, approvata dal Senato.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Ciro MASCHIO, *presidente*, fa presente che il provvedimento figura nel programma dei lavori dell'Assemblea per il mese di gennaio dell'anno 2025.

Ricorda, inoltre, che lo scorso martedì 26 novembre si sono concluse le audizioni e che ai soggetti indicati dai gruppi è stato chiesto di depositare il proprio contributo scritto entro questa settimana. Come anticipato nello scorso ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, comunica che nella seduta odierna si concluderà l'esame preliminare.

Carla GIULIANO (M5S), intervenendo in discussione generale, auspica che la maggioranza effettui ulteriori valutazioni in merito al provvedimento in esame, anche a seguito degli interventi dei numerosi e autorevoli soggetti auditi, tutti concordi nel valutare in maniera assolutamente negativa

la proposta di legge in discussione, che avrebbe un effetto disastroso sull'andamento delle indagini preliminari.

Rileva, infatti, come la deroga prevista dal comma 2 dell'articolo unico di cui si compone la proposta di legge riguarda esclusivamente i delitti di criminalità organizzata e di terrorismo escludendo quindi una deroga esplicita al termine massimo di quarantacinque giorni per la durata complessiva delle attività di intercettazioni telefoniche per una serie di reati particolarmente gravi e di grande allarme sociale, come l'omicidio, o anche le truffe agli anziani, le estorsioni, i furti in appartamento e così via, su cui l'attuale maggioranza dichiara di avere comunque particolare attenzione.

Evidenzia, inoltre, una distonia tra tale novella legislativa e il termine ordinario di conclusione delle indagini preliminari, fissato a diciotto mesi, e che i cittadini si renderanno subito conto che il Governo – unitamente ad una più o meno celata manovra volta al controllo del potere giudiziario – sta tentando di ridurre il potere investigativo dei magistrati: infatti, vi sono determinati reati che per loro natura, richiedono una attività investigativa durevole, che certamente non può esaurirsi in quarantacinque giorni di captazione.

Rammenta come numerosi pubblici ministeri auditi hanno evidenziato come spesso i primi venti giorni dell'attività di intercettazione siano impiegati al solo fine di comprendere quali sono le utenze telefoniche rilevanti ai fini dell'indagine e per capire l'ampiezza del contesto criminale sul quale stanno indagando. Ancora, osserva come sarà particolarmente difficile portare avanti le indagini in merito ad un reato commesso in concorso tra più soggetti, dato che in tal caso l'attività di intercettazione è maggiormente complessa e richiede, pertanto, tempi più lunghi.

Ritiene inoltre che, limitando lo strumento delle intercettazioni, alcune indagini non saranno proprio avviate e che lo Stato non beneficerà quindi dei proventi che si ottengono tramite i sequestri e le confische, sovente disposti proprio in esito a complesse e prolungate attività di intercetta-

zione. Sottolinea, quindi, che i magistrati dovranno ricorrere maggiormente ad altri strumenti di ricerca della prova, come le perquisizioni e le ispezioni.

Ricorda, ancora, che alcuni magistrati auditi hanno fatto presente che, ponendo il suddetto limite, si crea altresì il problema per le rogatorie internazionali, sia attive che passive, riferite alle intercettazioni. Anch'esse infatti subiranno questa stringente limitazione temporale con il conseguente rischio che non vengano proprio richieste.

Conclusivamente, ribadisce la gravità della applicazione di questa limitazione di durata delle intercettazioni perfino ai delitti del cosiddetto « codice rosso » e di quelli in materia di spaccio di droga, in palese contrasto con gli impegni pubblicamente assunti dal Governo con riferimento al contrasto alla diffusione delle droghe.

Federico GIANASSI (PD-IDP) evidenzia come il provvedimento in esame sia caratterizzato da molteplici criticità, che sono state sollevate anche da numerosi auditi.

Sottolinea come una prima criticità si riferisca al fatto che anche per reati gravissimi, come l'omicidio o il sequestro di persona, si applicherebbe il limite di durata di quarantacinque giorni per le attività di captazione delle comunicazioni e conversazioni.

Una seconda criticità riguarda il meccanismo in base al quale si può prorogare tale termine. Secondo un'impostazione che appare condivisa da molti interpreti, per la proroga di quindici giorni occorre formulare una motivazione che debba contenere ogni volta nuovi e ulteriori elementi rispetto a quelli che hanno determinato l'avvio nonché ogni eventuale precedente proroga dell'attività di intercettazione.

Non comprende peraltro secondo quale criterio sia stato fissato il termine di quarantacinque giorni, che non sembra legato a nessun parametro oggettivo e che per di più non si collega nemmeno alla durata prefissata per le indagini preliminari, che è molto maggiore. Pertanto l'unico effetto prevedibile è l'indebolimento degli strumenti investigativi a disposizione del pubblico ministero.

L'unica spiegazione plausibile è che, ancora una volta, la maggioranza abbia fatto prevalere un approccio di tipo ideologico, dovuto anche al recente clima di forte contrapposizione tra l'Esecutivo e la magistratura, ma che non risolve i veri problemi legati all'uso di questo strumento investigativo. Non si tratta, infatti di agire sul versante della limitazione dello strumento in modo irragionevole come intende fare la maggioranza quanto, piuttosto, nell'esigenza di intervenire sulla gestione del materiale intercettato, assicurando che ne sia garantito il corretto uso e impedita ogni lesione ingiustificata della sfera personale dei soggetti coinvolti.

Osserva, inoltre, che la maggioranza con questo provvedimento rinnega la propria battaglia volta a garantire maggiore sicurezza nel Paese. Si chiede, infatti, come si possa garantire la sicurezza dei cittadini senza offrire al pubblico ministero gli strumenti investigativi più adeguati a reprimere gli illeciti.

Tommaso Antonino CALDERONE (FI-PPE), *relatore*, ritiene che ogni accento critico che viene sollevato nel corso del dibattito dovrebbe essere adeguatamente supportato da una concreta e prolungata esperienza professionale in merito a ciò che realmente avviene nelle sedi giudiziarie.

Tiene preliminarmente a precisare che, contrariamente a quanto affermato, la proposta di legge in esame si limita a prevedere che prima di accedere ad una proroga, superati i quarantacinque giorni di durata delle attività di intercettazione, sia necessaria una motivazione aggravata da parte del giudice per le indagini preliminari. Non vi è nessun limite al numero di proroghe autorizzabili.

L'obiettivo è però quello di subordinare la proroga ad una valutazione attenta e concreta dei preliminari esiti dell'attività di indagine, ponendo fine alla prassi di autorizzare tale proroga tramite dei provvedimenti basati su mere clausole di stile, ripetitive e sostanzialmente precostituite, ma del tutto prive di una specifica motivazione.

Non condivide, a tal proposito, la narrazione portata avanti da alcuni pubblici

ministeri che sono stati auditi i quali lamentano una presunta, ma inesistente, riduzione dei propri poteri di indagine.

Ciro MASCHIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10.50.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 28 novembre 2024. — Presidenza del presidente Ciro MASCHIO. — Intervengono il viceministro della giustizia Francesco Paolo Sisto e il sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Ostellari.*

**La seduta comincia alle 10.50.**

**Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo.**

**C. 805 e abb.**

(Parere alla IX Commissione).

*(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Alessandro PALOMBI (FDI), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Il *Sottosegretario* Andrea OSTELLARI dichiara di condividere la proposta di parere del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare.**

**C. 1917 cost. Governo e abb.**

(Parere alla I Commissione).

*(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Ciro MASCHIO, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta di ieri, mercoledì 27 novembre, ha svolto la relazione introduttiva ed è stata avviata la discussione generale. Nella seduta odierna si procederà quindi all'espressione del parere.

Valentina D'ORSO (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, evidenzia come a suo avviso nella seduta di ieri non possa ritenersi conclusa la discussione preliminare e chiede che il suo gruppo possa proseguire gli interventi nella giornata odierna.

Ricorda infatti che la presidenza aveva ipotizzato la conclusione dell'esame nel corso della giornata di ieri, in seduta notturna, sul presupposto che la discussione generale in Assemblea del provvedimento avesse luogo a partire da domani, circostanza che non si è verificata, dal momento che la Conferenza dei presidenti di Gruppo ne ha posticipato l'avvio di una settimana.

Occorre evitare che il rinvio della seduta di ieri sera da parte del presidente produca l'effetto di pregiudicare il dibattito in questa sede.

Federico GIANASSI (PD-IDP), intervenendo sulla medesima questione, si limita ad osservare che alla Commissione si è resa disponibile anche la parte antimeridiana di martedì 3 dicembre per proseguire l'esame di questo importante testo costituzionale.

Debora SERRACCHIANI (PD-IDP) ricorda che, peraltro, i lavori dell'Assemblea della prossima settimana lasciano ulteriori spazi di lavoro alle Commissioni.

Ciro MASCHIO, *presidente e relatore*, precisa, preliminarmente, che la seduta di ieri sera è stata sconvocata in ragione della previsione di una seduta notturna con votazioni dell'Assemblea e che, quanto agli spazi disponibili per i lavori della Commissione la prossima settimana, occorre tener conto delle determinazioni assunte dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II circa l'esame di una proposta di legge da concludere la prossima settimana. Certamente residua la possibilità di convocarsi anche martedì 3 dicembre in orario antimeridiano in contemporanea con i lavori della I Commissione su questo provvedimento, eventualità che, però alcuni commissari hanno chiesto di evitare, volendo partecipare attivamente ai lavori della Commissione impegnata in sede referente.

Conclusivamente, dichiara che consentirà interventi in discussione generale e successivamente, interventi in dichiarazione di voto sul parere del relatore con l'intesa che entro la seduta odierna si procederà alla votazione del medesimo.

Stefania ASCARI (M5S), intervenendo in discussione generale, preliminarmente intende evidenziare la propria netta contrarietà ad un disegno che determina un vero e proprio sconvolgimento democratico, ponendosi in netto contrasto con i principi della Costituzione.

Rileva che tale riforma si colloca in un quadro complessivo di riforme costituzionali volute dal Governo estremamente preoccupante, essendo tutte tese a minare l'assetto democratico dello Stato. Accanto alla separazione delle carriere vi sono, difatti, la riforma costituzionale del premierato — che riecheggia in maniera inquietante il piano di rinascita democratica ideato dalla P2 — e l'autonomia differenziata, riforma scellerata che persegue l'obiettivo di spaccare in due il nostro Paese e creare rilevanti disparità tra i cittadini. La proposta di riforma costituzionale in esame costituisce quindi il colpo finale inferto dalla maggioranza all'ordinamento giudiziario, dopo i molti provvedimenti adottati nell'ultimo periodo che vanno nella medesima direzione.

Ricorda, a tal proposito, la riforma restrittiva dell'utilizzo delle intercettazioni, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, le limitazioni imposte alla pubblicazione degli atti d'indagine, il depotenziamento dei reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di tutti provvedimenti voluti dalla maggioranza con il deliberato obiettivo di avvantaggiare le *lobby* e i colletti bianchi, garantendo a quest'ultimi l'impunità, senza tutelare affatto i comuni cittadini, che di certo non avvertono come impellente la necessità di una riforma della costituzione di tale portata.

Ritiene, difatti, che per migliorare il nostro sistema giudiziario, al posto di separare la carriera requirente da quella giudicante, servirebbe lo stanziamento di risorse economiche, sia per garantire la copertura dell'organico in tutti i settori della giustizia sia per garantire servizi e infrastrutture, al fine di rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia.

Quella in discussione, al contrario, costituisce esclusivamente uno sfogo ideologico della maggioranza che non avrà alcun beneficio sui cittadini.

Rileva poi come già adesso, a ben vedere, a seguito delle diverse riforme della giustizia adottate negli ultimi anni che hanno introdotto già dei limiti rilevanti al passaggio da una funzione all'altra, vi sia una sostanziale separazione delle carriere, come dimostrano le poche decine di passaggi di funzioni che annualmente avvengono.

Il Governo, pertanto, con tale provvedimento persegue l'obiettivo di porre sotto il proprio controllo la magistratura, come candidamente ammesso da qualche esponente della maggioranza, che poi ha dovuto ritrattare le proprie dichiarazioni alla stampa. Difatti, tale riforma avrà l'effetto di depotenziare il ruolo dei pubblici ministeri e di circoscriverne lo spazio operativo. Ciò determinerà inevitabilmente una riduzione della lotta alla mafia; conseguenza coerente con i continui attacchi della maggioranza — anche in Commissione antimafia — contro coloro che si occupano quotidianamente di antimafia.

Ritiene inoltre che il piano del Governo di delegittimare e intimidire i magistrati sia

perseguito anche attraverso i recenti provvedimenti governativi che hanno previsto il ricorso a procedure più stringenti per le valutazioni di professionalità e a test psicoattitudinali. Tali provvedimenti testimoniano chiaramente la volontà di avere dei magistrati obbedienti e sottoposti all'Esecutivo.

Non sorprende quindi che lo stesso Ministro Nordio abbia manifestato la volontà di superare il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che va esattamente in tale direzione, salvo poi, fortunatamente, aver fatto un passo indietro sul punto.

Stigmatizza quindi la volontà della maggioranza di aumentare i cosiddetti componenti laici negli organi di autogoverno della magistratura. Evidenzia inoltre, come sia assolutamente erroneo ritenere che i magistrati giudicanti, per il solo fatto di appartenere alla stessa categoria, assecondino i magistrati requirenti nelle loro richieste. Ciò è dimostrato, come ben sa chi conosce le dinamiche processuali, dal fatto che siano prevalenti i casi di assoluzione – anche su richiesta del pubblico ministero – o di rigetto delle richieste formulate dalla magistratura requirente.

Ritiene, quindi, che l'unitarietà della magistratura costituisca, al contrario, la più grande forma di tutela dei diritti di coloro che sono sottoposti al processo e di tutti i cittadini. Evidenzia come anche organismi internazionali, come il Consiglio d'Europa, ritengano che sia utile far svolgere ai magistrati con funzioni giudicanti preventive esperienze professionali di tipo requirente.

Ricordando i tanti eminenti esperti nel campo della giustizia, che a vario titolo hanno espresso il proprio disappunto sulla separazione delle carriere, ritiene estremamente grave che venga citato Giovanni Falcone come un sostenitore della separazione delle carriere: si tratta, difatti, di una strumentalizzazione delle sue parole, tese ad auspicare, invece, una maggiore specializzazione dei pubblici ministeri, anche alla luce dell'entrata in vigore del cosiddetto codice Vassalli.

Infine, evidenzia che ogni indebolimento della magistratura costituisce inevitabilmente un indebolimento della democrazia.

Carla GIULIANO (M5S), intervenendo in discussione generale, rileva preliminarmente che, come è ormai abitudine della maggioranza, l'andamento dei lavori dei provvedimenti più importanti viene forzato escludendo di fatto ogni possibilità di confronto con i gruppi di opposizione.

Sottolinea come dalla relazione illustrativa del provvedimento in esame – in assenza di esplicitate pregnanti ragioni giuridiche che sostengano la *ratio* complessiva dell'intervento – si evince come vi sia un reale obiettivo implicito. Invita, pertanto, i membri della maggioranza e il Governo a riflettere maggiormente sul contenuto del disegno di legge in esame, traendo insegnamento dalla recente sentenza della Corte costituzionale rispetto alla legge sull'autonomia differenziata, nella parte in cui segnala l'esigenza di massima attenzione alle disposizioni che attengono al nostro assetto istituzionale.

Evidenzia, altresì, come vi sia stata una chiara spartizione delle riforme costituzionali tra i gruppi di maggioranza e come la riforma in materia di separazione delle carriere sia palesemente intestata al gruppo di Forza Italia.

Esprime un giudizio particolarmente critico in merito alla intenzione della maggioranza di stravolgere l'assetto costituzionale italiano, mettendo a rischio i pilastri su cui si fonda la nostra democrazia. Rammenta, in proposito, che la Costituzione è stata scritta a seguito di un ampio confronto tra tutte le forze politiche antifasciste del tempo in seno all'Assemblea Costituente, che si sono adoperate al fine di prevedere un sistema di pesi e contrappesi adeguatamente bilanciato.

Reputa, inoltre, che i problemi dei cittadini nell'ambito della giustizia siano ben altri e che tale riforma, invece che tentare di risolvere tali questioni, provochi un danno enorme al Paese. Rammenta, infatti, che l'ordinamento costituzionale si fonda sul principio della separazione tra i poteri dello Stato, che a suo avviso andrebbe preservato a tutti i costi, mentre, operando una for-

male separazione delle carriere dei magistrati, si fa rientrare di fatto il pubblico ministero all'interno del potere esecutivo sottraendolo a quello giudiziario.

Osserva che, pur in una chiara separazione dei ruoli dei magistrati, è necessario che tutti i giudici mirino alla ricerca della verità, compreso ovviamente il pubblico ministero. Ritiene, invece, che il provvedimento in esame renderà il pubblico ministero un «super-poliziotto» la cui attività sarà orientata esclusivamente a raccogliere elementi probatori a carico dell'indagato, senza l'obbligo di dover cercare anche elementi che possano condurre all'archiviazione del procedimento o all'assoluzione dell'imputato. Da tale quadro emerge, a suo avviso, un evidente arretramento delle tutele offerte ai cittadini in ambito giudiziario.

Esprime forte preoccupazione per il quadro costituzionale che si produrrà a seguito delle varie riforme costituzionali portate avanti dalla maggioranza e dal Governo, in quanto il Parlamento è ormai considerato un mero ratificatore dei provvedimenti governativi, il pubblico ministero viene posto alle dipendenze del potere esecutivo e viene ridimensionato altresì il ruolo di garante della Costituzione del Presidente della Repubblica.

Sottolinea, dunque, che vi è il rischio che si costituisca una democrazia autoritaria, che ricorderebbe tempi particolarmente bui della storia italiana.

Tornando al merito del provvedimento in esame, rileva come la previsione secondo la quale il Presidente della Repubblica debba presiedere entrambi i nuovi organi di autogoverno della magistratura comporterà che, di fatto, le linee guida di ciascun organo – evidentemente affidate ai due vicepresidenti – potranno essere molto divergenti e da questo punto di vista, perfino maggiormente suscettibili di controllo da parte del Governo.

Tale sdoppiamento degli organi di autogoverno comporterà che essi potranno avere due indirizzi distinti tra loro nella gestione delle carriere dei rispettivi magistrati e che ciò avrà una diretta influenza sull'organizzazione degli uffici giudiziari,

dato che le nomine e i trasferimenti sono di competenza di tali organi.

Conclude evidenziando come una legislazione che avversa la magistratura comporti il conseguente indebolimento dello Stato democratico.

Ciro MASCHIO, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara chiusa la discussione generale. Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 3*).

Avverte quindi che è stata depositata dal Movimento 5 Stelle una proposta alternativa di parere, che potrà essere illustrata in sede di dichiarazioni di voto (*vedi allegato 4*).

Ricorda che l'eventuale approvazione del parere del relatore preclude la votazione della suddetta proposta alternativa di parere.

Federico CAFIERO DE RAHO (M5S) dichiara il voto contrario del gruppo del Movimento 5 Stelle, illustrando contestualmente la proposta alternativa di parere contrario presentata dal suo gruppo.

Evidenzia, in primo luogo, che separare le carriere significa attribuire ruoli del tutto distinti ai magistrati giudicanti rispetto a quello requirenti, minando l'unitarietà dell'ordinamento giudiziario. Ciò, a suo avviso, avrà delle conseguenze negative sull'andamento del procedimento penale.

Reputa, infatti, che, così facendo, il pubblico ministero diviene autoreferenziale e orientato esclusivamente a raccogliere le prove che sostengono le tesi accusatorie, senza tener conto di tutti gli elementi che potrebbero favorire la tesi difensiva, come avviene invece attualmente.

Ritiene che in tal modo il pubblico ministero svolgerà prevalentemente una funzione di polizia investigativa e sarà sottoposto sempre di più al controllo del Ministro della giustizia.

Osserva, altresì, che separando le carriere dei magistrati si rinuncia alla condivisione delle idee e dei percorsi di formazione che contribuisce a rendere coerente e uniforme l'esercizio del potere giudiziario nel nostro ordinamento.

In secondo luogo, sottolinea che la nuova organizzazione degli organi di autogoverno comporti l'introduzione di una gerarchizzazione tra i magistrati. Si chiede, infatti, per quale ragione il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione siano membri di diritto, rispettivamente, del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, ponendo in tal modo i giudici di legittimità in una posizione sovraordinata rispetto agli altri magistrati.

Richiama, infatti, l'articolo 107, terzo comma, della Costituzione che afferma come i magistrati si distinguano fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Rileva, inoltre, che anche con riferimento alla composizione dell'Alta Corte disciplinare vi sia un'assoluta preferenza per i giudici che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità: reputa, pertanto, che tale impostazione miri a porre tali giudici in una posizione gerarchicamente sovraordinata, affidando ad essi la competenza a decidere in merito agli illeciti disciplinari posti in essere dai magistrati. Ancora, la nuova disciplina non prevede la possibilità che vengano sorteggiati i giovani magistrati per comporre il collegio dell'Alta Corte disciplinare, che invece potrebbero contribuire al continuo rinnovamento del-

l'organo, portando nuove idee e nuovi approcci.

Evidenzia infine che, indebolendo il Consiglio Superiore della magistratura si indebolisce la magistratura e, più in generale, la democrazia del nostro Paese. Esprime preoccupazione, inoltre, per eventuali future riforme che potrebbe rendere la magistratura ancora più debole.

Federico GIANASSI (PD-IDP) annuncia il voto contrario del gruppo del Partito Democratico sulla proposta di parere del relatore, richiamando le argomentazioni espresse nel corso della discussione generale tenutasi nella seduta di ieri.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore, intendendosi quindi preclusa la votazione della proposta alternativa di parere.

**La seduta termina alle 11.45.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Giovedì 28 novembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11.45 alle 11.50.

ALLEGATO 1

**Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente  
ad esaurimento. C. 1950.**

**CORREZIONE DI FORMA APPROVATA**

*Al titolo, sopprimere le parole: del contingente ad esaurimento.*

## ALLEGATO 2

**Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo. C. 805 e abb.**

**PARERE APPROVATO**

La II Commissione,

esaminato, per i profili di competenza, il provvedimento in titolo;

premesso che:

l'articolo 1, comma 1, modifica la disciplina relativa ai veicoli fuori uso, di cui al decreto legislativo n. 209 del 2003, inserendo i commi 8-bis e 8-ter all'articolo 5 del citato decreto legislativo, consentendo la cancellazione di un veicolo fuori uso dal pubblico registro automobilistico (PRA) per permetterne la demolizione pur in presenza di fermo amministrativo e disciplinando una specifica procedura volta a facilitare la certificazione – da parte di enti locali o dell'ente proprietario della strada – della inutilizzabilità di veicoli rinvenuti sul suolo pubblico e non reclamati dai proprietari o acquisiti per occupazione, sem-

pre ai fini della loro demolizione e cancellazione dal PRA senza che possa essere opposta l'iscrizione sul veicolo del fermo amministrativo;

il medesimo articolo 1, al comma 2 incrementa da 3.000 a 10.000 euro la soglia minima dell'ammenda relativa alle violazioni relative alle attività di gestione dei veicoli fuori uso e dei rifiuti costituiti dai relativi componenti e materiali (di cui all'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo n. 209 del 2003) e da 1.000 a 3.000 euro la soglia minima delle sanzioni amministrative relative alla raccolta dei veicoli destinati alla demolizione (di cui all'articolo 5, comma 1 del medesimo decreto legislativo n. 209 del 2003),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

ALLEGATO 3

**Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della  
Corte disciplinare. C. 1917 cost. Governo e abb.**

**PARERE APPROVATO**

La II Commissione,  
esaminato, per i profili di competenza, il provvedimento in titolo;  
premessi che il disegno di legge costituzionale dà attuazione alla separazione delle carriere dei magistrati requirenti e giudicanti prevedendo, in particolare:  
l'istituzione di due nuovi organi di autogoverno della magistratura: il Consiglio superiore della magistratura giudi-

cante e il Consiglio superiore della magistratura requirente;

l'istituzione di un organo collegiale denominato Alta Corte disciplinare cui viene affidata la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, sia giudicanti sia requirenti,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 4

**Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare. C. 1917 cost. Governo e abb.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE**

La II Commissione Giustizia,

in sede di esame del disegno di legge di modifica costituzionale recante *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* (C. 1917 cost. Governo, C. 23 cost. Costa, C. 434 cost. Giachetti, C. 806 cost. Calderone, C. 824 cost. Morrone – Rell. Nazario Pagano, Michelotti, Bordonali), per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura;

premessi che:

il disegno di legge costituzionale A.C. 1917 in esame, presentato dal Governo alla Camera dei deputati in data 13 giugno 2024, modifica il Titolo IV della Costituzione con l'obiettivo di separare le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti;

segnatamente, l'articolo 1 interviene sull'articolo 87, decimo comma, della Costituzione che include tra i poteri del Presidente della Repubblica, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura. La modifica si collega alla previsione della separazione della funzione giudicante da quella requirente e si connette alla scelta operata dal disegno di legge in esame di istituire due appositi Consigli superiori della magistratura: quello della magistratura giudicante e della magistratura requirente, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, analogamente all'attuale articolo 87;

l'articolo 2 modifica il primo comma dell'articolo 102 della Costituzione, al fine di precisare che le norme sull'ordinamento giudiziario, che regolano la funzione giurisdizionale esercitata dai magistrati ordi-

nari, devono altresì disciplinare le distinte carriere dei magistrati requirenti e giudicanti;

l'articolo 3 sostituisce integralmente l'articolo 104 della Costituzione, sancendo la separazione delle carriere della magistratura, specificando che l'ordine giudiziario è composto da magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente;

ai sensi del terzo comma del nuovo articolo 104 Cost. il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione, già membri di diritto del vigente CSM, sono membri di diritto, rispettivamente, del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente;

per quanto concerne i membri non di diritto tanto del Consiglio superiore della magistratura giudicante, quanto del Consiglio superiore della magistratura requirente, il quarto comma del nuovo articolo 104 Cost. stabilisce una proporzione fra i membri cosiddetti « laici » e quelli cosiddetti « togati », analoga a quella prevista dall'attuale quarto comma dell'articolo 104 Cost., prevedendo, tuttavia, un innovativo sistema di sorteggio dei componenti di ciascun Consiglio superiore secondo il seguente meccanismo:

1/3 dei componenti estratti a sorte da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione;

2/3 dei componenti estratti a sorte, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti

e i magistrati requirenti. La compilazione dell'elenco da parte del Parlamento in seduta comune avviene entro un intervallo di tempo definito, facendo sì che tale adempimento non sia concomitante all'effettiva necessità di selezionare i componenti laici;

la disposizione rinvia alla legge ordinaria per quanto riguarda la definizione delle procedure per il sorteggio, nonché per quanto attiene al numero di componenti da sorteggiare;

considerato che:

il provvedimento in esame è contestato dagli scriventi nel merito e nel metodo, stigmatizzandosi, in tale sede, ogni elemento di novità;

una delle principali innovazioni che non si condivide – oltre alla previsione di due distinti organi di autogoverno: il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente – attiene alla composizione di questi ultimi: la presidenza di entrambi gli organi è attribuita al Presidente della Repubblica, mentre sono membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, rispettivamente, il primo Presidente della Corte di cassazione e il Procuratore generale della Corte di cassazione. Tuttavia, si introduce l'estrazione per sorteggio degli altri componenti di ciascuno dei Consigli superiori, per un terzo da un elenco di professori e avvocati compilato dal Parlamento in seduta comune e, per i restanti due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e tra i magistrati requirenti;

tra le novità di rilievo introdotte e che più destano preoccupazione agli scriventi, vi è certamente anche l'istituzione di un nuovo organo, l'Alta Corte disciplinare, cui è attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, tanto giudicanti che requirenti. Tale organo è composto da quindici giudici selezionati con le seguenti modalità: 3 componenti nominati dal Presidente della Repubblica; 3 componenti estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento in seduta co-

mune; 6 componenti estratti a sorte tra i magistrati giudicanti in possesso di specifici requisiti; 3 componenti estratti a sorte tra i magistrati requirenti in possesso di specifici requisiti. Il presidente dell'Alta Corte deve essere individuato tra i componenti nominati dal Presidente della Repubblica e quelli sorteggiati dall'elenco compilato dal Parlamento;

ancora, tra le novità degne di nota, che si stigmatizza in questa sede, vi è quella per cui l'unica possibilità di impugnare le sentenze dell'Alta Corte anche se attengono a diritti, sia dinnanzi all'Alta Corte medesima, anziché dinnanzi alla Corte di cassazione, sebbene in composizione differente rispetto al giudizio di prima istanza;

rilevato che:

come si legge nella relazione illustrativa del provvedimento in esame, il citato intervento di riforma costituzionale trarrebbe origine dal riconoscimento dei principi del *giusto processo* nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall'evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione;

in realtà, ad avviso degli scriventi, la riforma in commento, lungi dal rappresentare una estrinsecazione del principio del giusto processo, come riformato dall'articolo 111 della Costituzione, determinerebbe piuttosto, un pericoloso complessivo riassetto costituzionale dell'ordine giudiziario, nonché la riscrittura dei rapporti tra poteri dello Stato, con delle conseguenze nefaste su tutto il sistema costituzionale e giudiziario;

il secondo comma del citato articolo 111 della Carta Fondamentale, statuisce che « *Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata* »;

orbene, far discendere la necessità dell'intervento di riforma costituzionale da tale assunto, appare frutto di una lettura falsa e fuorviante, in quanto nulla ha a che

fare con la separazione delle carriere: preliminarmente, la parità tra le parti, cui il secondo comma si riferisce, non può che essere quella *endoprocessuale*, e come tale è garantita dalle regole del processo. Pertanto, non introduce nell'ordinamento alcun principio nuovo, ma enuncia un principio già presente e praticato nel processo penale, come in quello civile. Questo principio si riferisce al momento processuale del giudizio in genere, e del dibattimento in particolare, dove accusa e difesa si devono confrontare su un piano di assoluta parità disponendo di poteri probatori perfettamente equivalenti (articolo 190 del codice di procedura penale);

al riguardo, appare utile ricordare come per effetto di varie riforme si sia realizzato nel tempo un notevole potenziamento del ruolo della difesa nel nostro processo, persino con conseguente allungamento dei suoi tempi di complessivo svolgimento;

la parità fra pubblico ministero e difensore è, dunque, esclusivamente di carattere *endoprocessuale*, come tale, essa è pienamente assicurata dall'ordinamento, ma non sussiste se riferita al piano istituzionale, che vede i due ruoli completamente disomogenei;

sotto altro profilo, un altro elemento che giustificerebbe l'intervento del Governo in carica nella direzione della separazione delle carriere, sarebbe il principio, sempre derivante dall'articolo 111 Cost., che impone che il giudice sia non solo imparziale ma anche terzo;

dunque, la «terzietà» dovrebbe significare appartenenza del giudice a un ordine diverso da quello del pubblico ministero, di guisa che la separazione delle carriere servirebbe a rendere il processo penale più equo; viceversa, l'appartenenza del pubblico ministero alla stessa carriera del magistrato giudicante renderebbe il giudizio meno equo per difetto di imparzialità del giudice;

orbene, anche tale assunto non trova condivisione da parte dei sottoscrittori, né fondamento sul piano giuridico;

a tacer d'altro, tali considerazioni non sono dimostrabili sul piano fattuale, ma, soprattutto non tengono conto di un elemento fondamentale: l'imparzialità è una caratteristica strutturale del giudice e deriva da una serie di meccanismi già previsti dal codice di rito e da altre norme, che ne garantiscono il libero convincimento;

nel nostro ordinamento, invero, sussistono istituti fondamentali quali quelli dell'incompatibilità, dell'astensione e della ricusazione del giudice, affinché il giudice sia libero da vincoli con le parti che ne potrebbero pregiudicare la sua libertà di coscienza, e non sia condizionato né da speranze, né da timori;

diversamente opinando, ovvero, se si ammettesse che l'imparzialità delle decisioni debba essere garantita dall'appartenenza dei giudici ad un ordine diverso da quello del pubblico ministero, allora sarebbe necessario separare anche le carriere dei giudici d'appello da quelle dei giudici di primo grado, ovvero quelle dei giudici di legittimità da quelle dei giudici del merito;

considerato che:

il tema della separazione delle carriere fra la magistratura giudicante e quella requirente viene qui confuso con il tema della separazione delle funzioni. Si ricordi, invero, come il tema sia stato oggetto nel 2000 di un referendum promosso dai radicali che proponeva l'abrogazione dell'articolo 190, secondo comma, dell'Ordinamento giudiziario sul passaggio dei magistrati dalla funzione giudicante a quella requirente. Orbene, nell'ammettere il quesito, la Corte costituzionale, con la sentenza 37/2000) rilevò che il titolo attribuito al quesito dall'ufficio centrale per il referendum: « Ordinamento giudiziario: separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti » non appariva adeguato perché eccedente, « *rispetto alla oggettiva portata delle abrogazioni proposte, concernenti piuttosto, come si è detto, l'attuale disciplina sostanziale e procedimentale dei passaggi dall'una all'altra funzione in occasione dei trasferimenti dei magistrati a domanda.* » ;

il *referendum* del 2000 fallì per mancato raggiungimento del quorum, ma la disciplina dei passaggi dei magistrati dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, fu oggetto di forti restrizioni a seguito di interventi legislativi successivi;

un primo importante intervento riformatore è rappresentato dal decreto legislativo del 5 aprile 2006, n. 160, in attuazione della legge delega del 20 luglio 2005, n. 150, successivamente modificate dalla legge n. 111 del 30 luglio 2007, che ha comportato una netta separazione delle funzioni giudicanti e requirenti e ristretto notevolmente la possibilità per i magistrati del passaggio da una funzione all'altra, limitando le funzioni requirenti di primo grado solo a magistrati che avessero conseguito la prima valutazione di professionalità, ovvero dopo quattro anni dalla nomina. La riforma, inoltre, aveva limitato il passaggio da funzioni giudicanti a requirenti, e viceversa, sotto un profilo oggettivo, vietandolo: all'interno dello stesso distretto; all'interno di altri distretti della stessa regione; all'interno del distretto di corte di appello determinato per legge (*ex* articolo 11 del codice di procedura penale) come competente ad accertare la responsabilità penale dei magistrati del distretto nel quale il magistrato interessato prestava servizio all'atto del mutamento di funzioni;

sotto il profilo soggettivo, la riforma aveva stabilito il limite massimo di quattro passaggi nel corso della complessiva carriera del magistrato, unitamente alla previsione di un periodo di permanenza minima nelle funzioni esercitate pari a cinque anni;

più di recente, la separazione delle funzioni è stata resa ancora più stringente dalla legge n. 71 del 2022, che all'articolo 12 ha, infatti, modificato l'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, stabilendo la regola generale che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa possa essere effettuato una volta nel corso della carriera, entro il termine di 9 anni dalla prima assegnazione delle funzioni. La riforma Cartabia, di fatto, ha realizzato il massimo di separazione

possibile tra giudici e pubblici ministeri a Costituzione invariata;

a ben guardare, la separazione delle funzioni si è spinta al punto di realizzare una separazione di fatto delle carriere dei magistrati, sia pure all'interno di un unico corpo, come confermato anche dai dati statistici: nel 2019 solo 5 magistrati giudicanti si sono trasferiti al ruolo di inquirenti, mentre 19 pubblici ministeri sono diventati giudici. Nel 2020, sono stati 10 i magistrati giudicanti trasferiti al ruolo di inquirenti, mentre 15 pubblici ministeri sono diventati giudici. Nel 2021, sono stati 15 i magistrati giudicanti trasferiti al ruolo di inquirenti, mentre 16 pubblici ministeri sono diventati giudici;

pertanto, non appare comprensibile agli scriventi da dove sorga la necessità di un intervento costituzionale quale quello in esame, che rischia solo di rompere il modello costituzionale per realizzare una divisione nelle carriere dei magistrati, che è stata già realizzata nella pratica;

sotto altro profilo, si consideri, al contrario, che il mutamento del ruolo e delle competenze professionali sia una forma di arricchimento culturale per il singolo magistrato. Creare all'interno dell'organizzazione giudiziaria compartimenti stagni, o separare nettamente le carriere, comporterebbe un appiattimento culturale e ostacolerebbe la circolazione di una comune cultura giurisdizionale delle garanzie e dei diritti;

la rottura del modello costituzionale di unicità della magistratura non può avere altro effetto che quello di spingere il pubblico ministero fuori dalla cultura della giurisdizione e renderlo più prossimo alla funzione di polizia;

in realtà, il pubblico ministero dovrebbe rappresentare un organo di giustizia che sappia esercitare un ruolo efficace e corretto di direzione della polizia giudiziaria, senza appiattirsi, da un lato, sulle esigenze della investigazione pura, e senza rinunciare ad una funzione imparziale di garanzia;

il rischio che appare sullo sfondo è che, una volta realizzata la separazione

dalla magistratura giudicante, tra le mire del Governo in carica vi sia la previsione che il pubblico ministero finisca assoggettato, in modo diretto o indiretto, al controllo politico delle contingenti maggioranze, secondo il modello polacco o quello ungherese;

a tal riguardo, si consideri infine come l'esperienza portoghese della separazione delle carriere e della strutturazione

gerarchica del pubblico ministero, abbia fatto emergere principalmente un grave *deficit* nell'espletamento delle funzioni inquirenti in modo soddisfacente;

per le ragioni su esposte, esprime

PARERE CONTRARIO.

D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho,  
Giuliano.