

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 2136)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(ROGNONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1987

Misure urgenti per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale in tema di distinzione fra le funzioni giudicanti e requirenti, di destinazione degli uditori alle funzioni giudicanti collegiali e di conferimento di uffici direttivi

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'articolo 5 del disegno di legge per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, approvato dal Senato della Repubblica il 21 novembre 1986, il Governo viene delegato «ad emanare le norme necessarie per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale...».

Alcune delle modifiche occorrenti richiedono di essere approvate in anticipo perchè toccano settori (ad esempio, formazione e specializzazione degli operatori) di primaria importanza, pregiudicanti l'agibilità del nuovo processo e perciò destinati a incidere sul conseguimento degli obiettivi di rammodernamento proposti.

Il Ministero ritiene di poter rivolgere la propria iniziativa a tre di questi settori: forme e modi della prima esperienza professionale dei giovani magistrati; separazione delle funzioni giudicanti e delle funzioni requirenti a livello di ordinamento giudiziario; criteri per il conferimento degli uffici direttivi. E nel proporre le modificazioni necessarie ha tenuto conto delle indicazioni e dei suggerimenti forniti in materia dalla «Commissione Mirabelli» per la riforma dell'ordinamento giudiziario, i cui lavori sono stati messi recentemente a disposizione della Camera dei deputati.

I.

La delega per il nuovo processo penale incide profondamente sulla struttura del rito con la soppressione dell'istruttoria e la valorizzazione del dibattimento come luogo privilegiato di formazione e valutazione della prova a ridosso dei fatti nonchè come luogo dell'accertamento dialettico di verità e responsabilità.

È l'ispirazione del sistema accusatorio che impone, all'evidenza, un mutamento di cultura da parte di tutti gli operatori. Si chiede

di modificare il tradizionale approccio inquisitorio, che spesso supera l'ambito dell'istruttoria per dilatarsi nel giudizio, e di accogliere un metodo dialettico di indagine nella formazione della prova, di acquisire i principi di parità delle armi e di pari dignità delle parti nel processo, con la conseguente rivalutazione dell'avvocato e distinzione fra competenze proprie del giudice e competenze dell'accusa.

Attualmente la fase processuale che più si connota di aspetti dialettici e nella quale ciascuna delle parti acquista la pienezza del proprio ruolo è quella del dibattimento davanti ai giudici collegiali e della successiva discussione in camera di consiglio, nella quale la deliberazione scaturisce parimenti da un contributo dialettico. Il movimento di pensiero che tende a valorizzare questa fase è, pertanto, da condividere anche in relazione all'attuazione del nuovo codice.

Si deve, infatti, ritenere che da qui possa prendere avvio, in misura maggiore che da altri luoghi processuali, la nuova cultura del processo accusatorio.

In questa prospettiva gli uffici giudiziari che si esprimono in forma collegiale, tribunali e corti di appello, appaiono, più degli uffici a base monocratica, idonei a seguire le prime esperienze professionali dei giovani magistrati e ad avviarli al tipo di approccio dialettico.

Ciò vale non solo per i magistrati che dopo il periodo iniziale continueranno a svolgere funzioni giudicanti collegiali, ma anche per quelli che saranno destinati allo svolgimento di funzioni requirenti. La conoscenza dei procedimenti, delle *formae mentis* e dei limiti fissati dalla prassi all'azione dei giudici è, infatti, fondamentale perchè le parti, e fra esse il Pubblico ministero, possano svolgere al meglio la propria funzione.

Vi sono ragioni, non meno importanti, che consigliano l'introduzione di questo tipo di esperienza formativa, che la stessa Associa-

zione nazionale magistrati ha più volte richiesto. Sono le ragioni che postulano l'individuazione di un luogo di socializzazione professionale per i giovani magistrati, per la più rapida acquisizione di un'etica giudiziaria secondo i valori della razionalità, della soggezione alla legge e della terzietà, anche al fine di scoraggiare i pericoli di un protagonismo individuale mortificatore dell'immagine dell'istituzione giudiziaria. Sul piano strettamente organizzativo si tratta, infine, di correggere l'attuale tendenza di molti giovani magistrati a preferire l'assegnazione alle funzioni monocratiche in luogo di quelle collegiali, con effetti negativi sull'equa distribuzione del personale giudiziario.

L'articolo 1 del disegno di legge prevede che agli uditori, i quali abbiano completato il tirocinio, siano per la prima volta attribuite soltanto funzioni giudicanti presso i tribunali e le corti di appello.

Nel comma 2 e nelle disposizioni transitorie dell'articolo 7 sono previste le norme di tipo organizzatorio dirette a rendere possibile queste assegnazioni senza sconvolgere l'equilibrio fra sedi attribuite d'ufficio e sedi destinate al concorso. Per consentire, poi, la manovra di destinazione dei giovani magistrati alle sedi non richieste, oggi essenziale per provvedere allo scoperto di organico, il comma 5 dell'articolo 1 stabilisce che dopo due anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti collegiali i magistrati sono destinati d'ufficio a ricoprire sedi non richieste di sostituto procuratore della Repubblica e di pretore.

L'attribuzione di funzioni giudicanti e di funzioni requirenti anche per gli uditori è condizionata all'accertamento delle particolari attitudini richieste (comma 6 dell'articolo 1, che rinvia all'articolo 2).

II.

Il secondo settore di intervento riguarda la distinzione fra le funzioni giudicanti e le funzioni requirenti, tema fortemente richiamato dalla legge delega per il nuovo codice di procedura penale e sul quale è in corso, come è noto, un'ampia discussione in sede

culturale. Il Ministero rileva che la legge delega ha ampiamente ridisegnato i poteri processuali del Pubblico ministero, spogliandolo di attribuzioni tipicamente giurisdizionali e potenziandone le funzioni di ricerca, iniziativa, proposta, consiglio, che sono proprie delle parti. Ciò non significa, peraltro, che il Pubblico ministero possa essere considerato «parte» ad ogni effetto o, comunque, nel senso che il termine valga a rappresentare posizioni identiche dal punto di vista sostanziale per il Pubblico ministero, le parti private, l'imputato, la parte civile e il responsabile civile.

Non è mutata, invero, nello Stato democratico la presenza istituzionale del Pubblico ministero, così come risulta dalla tradizione dottrina e giurisprudenziale e come viene definita nell'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario. Il Pubblico ministero è e resta l'organo a cui è demandato di promuovere l'attuazione dell'ordinamento giuridico, che si attiva cioè per l'attuazione di un interesse generale e non persegue l'interesse (particolare) di ottenere la punizione di una determinata persona, come la parte civile o il querelante. Per questa connotazione la nostra Costituzione assegna a magistrati le funzioni di Pubblico ministero, circonda il Pubblico ministero di particolari garanzie (articolo 107) e stabilisce il principio della obbligatorietà dell'azione penale (articolo 112), che impone di ispirare a criteri di eguaglianza e non a criteri selettivi la repressione penale. Il carattere giudiziario, se non propriamente giurisdizionale, del ruolo del Pubblico ministero è tenuto ben presente dal testo della legge delega per il nuovo codice di procedura penale, nel momento stesso in cui ridefinisce in termini di parte le attività processuali del Pubblico ministero. Il «potere-dovere» di compiere indagini in funzione dell'esercizio dell'azione penale (punto 37), l'obbligo di iscrivere immediatamente la notizia del reato (punto 35), l'obbligo di ordinare l'immediata liberazione dell'arrestato o del fermato quando non sussistono le condizioni previste dalla legge per l'arresto o per il fermo (punto 34), l'obbligo di concludere le indagini preliminari entro un tempo determinato (punto 48), il «potere-dovere» di richiedere al giudi-

ce le misure di coercizione personale a carico della persona nei cui confronti ricorrono gravi indizi di colpevolezza (punto 59), sono tutte prescrizioni che, unitamente a molte altre, scorporano la funzione giudiziaria e non amministrativa del Pubblico ministero.

Le conseguenze sul piano ordinamentale sono obbligate nel senso che, se l'accentuazione delle funzioni processuali di parte impone di sottolineare, anche sul piano dell'ordinamento giudiziario, la distinzione fra le funzioni giudicanti e le funzioni requirenti, soprattutto agli effetti delle attitudini professionali che si richiedono per l'uno e per l'altro tipo di funzioni, d'altro canto, il permanere del carattere giudiziario del Pubblico ministero e la sua appartenenza alla magistratura escludono che tale distinzione possa giungere fino al punto di prevedere separati concorsi, separate carriere, separati ruoli. La linea che si è scelta negli articoli 2, 3 e 4 è appunto la linea, già fatta propria dalla Commissione Mirabelli, di distinguere i magistrati secondo le funzioni (in attuazione dell'articolo 107, comma terzo, della Costituzione) e di individuare le attitudini richieste per l'espletamento dell'una e dell'altra funzione. È una linea che intende accentuare la specializzazione e la professionalità specifica del Pubblico ministero, senza fargli perdere i connotati fondamentali del suo ruolo di magistrato. Per l'individuazione di tali attitudini ci si è avvalsi sia della elaborazione della Commissione Mirabelli sia della circolare con la quale il Consiglio superiore della magistratura ha unificato i parametri di valutazione dei magistrati agli effetti della redazione dei pareri dei consigli giudiziari. La separazione delle funzioni comporta necessariamente il permanere nelle stesse per un con-

gruo periodo di tempo, che è stato fissato nel termine di cinque anni, ma non impedisce il passaggio dall'una all'altra funzione. Al contrario l'erezione di rigidi steccati è da ritenere controproducente in quanto può ingenerare il pericolo che l'accentuarne la posizione di parte anche soggettiva faccia crescere una cultura non giudiziaria del Pubblico ministero e lo spinga verso forme di «accanimento accusatorio», che il momento politico-culturale paventa ma che, prima ancora, appaiono contrarie alla retta amministrazione della giustizia.

III.

Infine, è stato trattato il tema dell'individuazione dei criteri per il conferimento degli uffici direttivi, valorizzando le qualità organizzative, sia per le ragioni di connessione con la materia delle funzioni disciplinata nell'articolo 4, sia, soprattutto, perchè l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, imprimendo una spinta di tipo efficientistico all'intera macchina giudiziaria, impone anche la formazione di dirigenti che si caratterizzino per le capacità organizzative. Perciò nell'articolo 6 è stata effettuata una individuazione di parametri di tipo organizzatorio e ne è stata accentuata l'importanza, in analogia a quanto già proposto dalla Commissione Mirabelli. Alla disciplina è stata premessa l'elencazione degli attuali uffici direttivi, conformemente a quanto previsto dalla proposta di legge Granati Caruso (atto Camera n. 270) in corso di discussione alla Camera e della quale si auspica la sollecita approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Agli uditori che hanno completato il tirocinio sono attribuite funzioni giudicanti presso i tribunali e le corti di appello.

2. Il Consiglio superiore della magistratura accantona, a tal fine, le sedi rimaste vacanti nei tribunali e nelle corti di appello per difetto di aspiranti, e anche, se necessario, le altre sedi vacanti, entro il limite della metà delle vacanze di ciascun ufficio. Se le sedi complessivamente accantonate risultano insufficienti, gli uditori vengono destinati in soprannumero ai tribunali e alle corti di appello.

3. Nella composizione del collegio giudicante in corte di appello non può intervenire più di un giudice di quelli a cui siano attribuite funzioni giudicanti a norma del comma 1.

4. Nei tribunali le funzioni di giudice istruttore penale e di giudice delegato alle procedure fallimentari sono attribuite a magistrati che hanno effettivamente esercitato funzioni giudiziarie collegiali per un periodo superiore a due anni.

5. Dopo due anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti a norma del comma 1, i giudici che hanno conseguito la nomina a magistrato di tribunale sono destinati a ricoprire sedi di sostituto procuratore della Repubblica e di pretore, a cominciare da quelle rimaste vacanti per difetto di aspiranti. Se il numero delle sedi vacanti è inferiore al numero dei magistrati che hanno completato il biennio, si procede alla destinazione secondo l'ordine di collocamento nel ruolo di anzianità, partendo dal più giovane.

6. Il Consiglio superiore della magistratura delibera la destinazione, tenuto conto dell'idoneità alle funzioni giudicanti o requirenti, a norma dell'articolo 190 dell'ordinamento giudiziario, sulla base delle preferenze espresse dal magistrato, della posizione in graduatoria nonché del punteggio aggiuntivo da attribuire in considerazione della sua re-

sidenza e delle esigenze di ricongiungimento familiare.

7. Le attribuzioni e le destinazioni di cui ai commi 1 e 5 sono considerate di ufficio per gli effetti del trattamento economico di trasferimento nonché per gli effetti dell'indennità di missione a norma dell'articolo 13 della legge 2 aprile 1979, n. 97.

Art. 2.

1. L'articolo 190 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

«Art. 190. — (*Funzioni giudicanti e funzioni requirenti*). — I magistrati dell'ordine giudiziario, unificati nel ruolo di anzianità, si distinguono per appartenenza alle funzioni giudicanti o alle funzioni requirenti.

L'attribuzione di tali funzioni è effettuata sulla base dei parametri di capacità, preparazione, operosità, diligenza e equilibrio, nonché sulla base di specifiche attitudini desunte in particolare:

a) per le funzioni giudicanti, dalla conduzione delle udienze e delle istruttorie, dalla capacità di sintesi e di individuazione delle questioni di fatto e di diritto, dal rigore nell'esame delle prove, dalla qualità dei contributi nei procedimenti collegiali, dal livello qualitativo dei provvedimenti redatti;

b) per le funzioni requirenti, dalla conduzione delle udienze e delle istruttorie, dalla direzione della polizia giudiziaria, dalle tecniche di indagine nei settori specifici della criminalità, dalla capacità di argomentazione orale.

Il Consiglio superiore della magistratura provvede alla specificazione dei parametri e delle attitudini di cui al comma precedente, nonché alla disciplina della raccolta dei dati e delle notizie necessarie, mediante elaborazione di direttive ai consigli giudiziari, anche al fine di uniformarne i pareri.

Il Consiglio superiore della magistratura effettua la valutazione per l'attribuzione delle funzioni di cui ai commi precedenti sulla base dei pareri dei consigli giudiziari nonché di indagini dirette, se necessario. Nella prima attribuzione di funzioni giudicanti monocratiche e di funzioni requirenti ai magistra-

ti che abbiano compiuto il biennio obbligatorio nelle funzioni giudicanti collegiali, il Consiglio superiore della magistratura tiene conto dei parametri e delle specifiche attitudini accertate in sede di conferimento delle funzioni e di nomina a magistrato di tribunale».

Art. 3.

1. L'articolo 191 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

«Art. 191. — *(Passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti e viceversa)*. — Il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti o da queste a quelle non può essere disposto prima che siano decorsi cinque anni di effettivo servizio nelle funzioni di provenienza ed è subordinato all'accertamento delle specifiche attitudini effettuato dal Consiglio superiore della magistratura secondo le disposizioni dell'articolo 190».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 191 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è inserito il seguente:

«Art. 191-bis. — *(Attribuzione di funzioni giudicanti o requirenti di appello o di cassazione a magistrati che svolgono funzioni requirenti o giudicanti)*. — L'attribuzione di funzioni giudicanti o requirenti di appello o di cassazione a magistrati che svolgono funzioni requirenti o giudicanti è subordinata all'accertamento delle specifiche attitudini effettuato dal Consiglio superiore della magistratura secondo le disposizioni dell'articolo 190, sempre che in precedenza il magistrato abbia effettivamente svolto funzioni corrispondenti a quella richiesta per almeno cinque anni.

L'attribuzione di funzioni direttive giudicanti o requirenti di appello o di cassazione a magistrati che svolgono funzioni requirenti o giudicanti è subordinata, oltre che all'esistenza delle attitudini e dei requisiti indicati nel comma precedente, all'accertamento delle attitudini direttive richieste dalla legge».

Art. 5.

1. Sono considerati direttivi i seguenti uffici:

a) primo presidente della corte di cassazione;

b) procuratore generale presso la corte di cassazione, presidente e procuratore aggiunto della corte di cassazione, presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche;

c) presidente di sezione della corte di cassazione;

d) presidente e procuratore generale della corte di appello;

e) presidente del tribunale per i minorenni, procuratore della Repubblica presso lo stesso tribunale e presidente del tribunale di sorveglianza;

f) presidente del tribunale e procuratore della Repubblica;

g) dirigente dell'ufficio istruzione nelle sedi indicate dalla legge 22 dicembre 1973, n. 884;

h) pretore dirigente nelle sedi in cui tale funzione è riservata a magistrati di appello.

Art. 6.

1. L'attribuzione degli uffici direttivi è effettuata sulla base dei parametri di preparazione, capacità, operosità, diligenza, equilibrio e sulla base di specifiche attitudini, desunte dalla precedente attività professionale considerata globalmente, oltre che in particolare:

a) dall'impegno nel vigilare sull'attività del personale di cancelleria e segreteria, nel seguire le fasi preparatorie dell'attività giudiziaria, nella sollecita attuazione e definizione dei procedimenti;

b) dall'impegno nell'organizzare l'ufficio;

c) dalla capacità dimostrata nello svolgimento di un precedente incarico direttivo, anche se temporaneo, di presidente o dirigente di sezione, ovvero amministrativo previsto per legge.

2. Nella valutazione comparativa con altri concorrenti il Consiglio superiore della magistratura tiene altresì conto della anzianità e del merito secondo le norme vigenti.

Art. 7.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 hanno piena applicazione nei confronti degli uditori appartenenti al secondo concorso successivo a quello del quale gli uditori si trovavano in tirocinio alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Gli uditori che si trovavano in tirocinio alla data di entrata in vigore della presente legge e gli uditori del primo concorso successivo sono destinati a esercitare funzioni giudicanti nei tribunali e nelle corti di appello, secondo le norme dell'articolo 1, in numero pari alla metà più uno di quello complessivo. Al compimento del biennio nelle funzioni giudicanti collegiali i predetti uditori sono destinati alle sedi di sostituto procuratore della Repubblica e di pretore secondo le norme dell'articolo 1, commi 4, 5 e 6.

3. È abrogato il terzo comma dell'articolo 269 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

Art. 8.

1. Fino a quando non sia operante la distinzione fra funzioni giudicanti e funzioni requirenti negli uffici pretorili, i pretori si considerano appartenenti alla funzione giudicante.

2. Nei confronti di coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno una anzianità di servizio in magistratura di almeno sette anni, le disposizioni contenute nell'articolo 191-*bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, hanno effetto a decorrere dal sesto anno successivo.

3. Per la valutazione comparativa con altri concorrenti a taluna delle sedi oggetto del passaggio di funzioni previsto negli articoli 191 e 191-*bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, si applicano i parametri dell'anzianità, del merito, dell'attitudine e gli altri previsti dalle leggi vigenti.

Art. 9.

1. Sono abrogate le disposizioni degli articoli 4 e 5 della legge 24 maggio 1951, n. 392, e ogni altra incompatibile con la presente legge.