

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 547

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALLEGARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 2001

—————

Disposizioni per l’istituzione dell’ufficio di consigliere esperto
presso i tribunali di sorveglianza

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I numerosi provvedimenti legislativi intervenuti nell'ultimo decennio, concernenti la esecuzione della pena detentiva e delle misure alternative al carcere, hanno ampliato le competenze dei tribunali e degli uffici di sorveglianza introducendo nuovi istituti giuridici di ordinamento penitenziario e modulando la gestione della detenzione in relazione alle varie posizioni soggettive rivestite dai condannati ed ai rispettivi rapporti esecutivi con lo Stato, costituiti da sentenze di condanna irrevocabili.

Apprezzabili ed incisivi sono stati gli interventi diretti alla gestione penitenziaria del condannato tossicodipendente ovvero affetto da patologie immunologiche; l'entrata in vigore della legge 12 luglio 1999, n. 231, regolamentando per la prima volta specifiche posizioni interessate da gravi esigenze di natura sanitaria, ha comportato e comporterà un più che verosimile ingente aumento del carico di lavoro dei citati uffici giudiziari, già gravati da pendenze difficilmente affrontabili in tempi ragionevoli.

Non va, peraltro, sottaciuto che da una così ampia e rapida evoluzione normativa discende una incontrovertibile esigenza di aggiornamento professionale degli operatori giudiziari e penitenziari. Ma non solo questo. Estremamente attuali sono difatti le problematiche inerenti la tutela della collettività (cosiddetta sicurezza sociale) e la certezza della pena.

Argomentazioni che impongono una particolare attenzione proprio per quegli uffici giudiziari sostanzialmente deputati a dare, in conformità della vigente normativa, una risposta alla esigenza di sicurezza dei cittadini ed alla necessità che la pena costituisca un elemento sicuramente modulabile nella sua esecuzione, ma certo.

Anche tale obiettivo si propone il presente disegno di legge, prevedendo un fattore di collegamento tra la magistratura togata e quella onoraria con una auspicabile conseguente omogeneizzazione tra la domanda di giustizia e i provvedimenti giudiziari assunti.

Gli uffici in oggetto non hanno goduto di potenziamento alcuno a fronte dei citati interventi normativi e, con attento e sensibile esercizio interpretativo del vigente ordinamento giudiziario, è già stato recentemente ritenuto dal Consiglio superiore della magistratura che ai componenti esperti non togati dei collegi dei tribunali di sorveglianza possano essere attribuite competenze fino ad oggi esercitate esclusivamente dai magistrati di ruolo, quali la relazione del procedimento di sorveglianza in udienza camerale nonché la stesura della relativa ordinanza.

È intuitivo il vantaggio che apporta ai tempi di smaltimento del lavoro la possibilità di assegnare la trattazione dei procedimenti anche ai componenti non togati, che sono comunque nominati dal Consiglio superiore.

Nè sembra trascurabile l'effetto professionale formativo che scaturisce dalla attribuzione delle prefate competenze per i componenti non togati, che già in molti collegi le esercitano.

È bene comunque sottolineare che tale utilizzo dei giudici onorari (peraltro facoltativo da parte dei presidenti dei tribunali) ha evidenziato, nella pratica, alcune disfunzioni inequivocabilmente riconducibili al *background* culturale dei singoli componenti esperti.

Sembra fuor di dubbio, infatti, che questi, proprio in quanto scelti prevalentemente tra professionisti di diversa estrazione culturale (medici, psicologi, sociologi, eccetera) al solo fine di realizzare nell'ambito dei collegi

quella variabile sistematica interattiva e multidisciplinare prevista dall'ordinamento penitenziario, pur attendendo con scrupolo e competenza professionale ai compiti d'istituto, appaiono di fatto svantaggiati e limitati allorchè si tratta di dimensionare quegli elementi propri di una conoscenza specifica secondo schemi che la prassi impone per la stesura di provvedimenti di natura squisitamente giurisdizionale; nel momento in cui, cioè, diviene necessario incardinare considerazioni extra-giuridiche all'interno di assunti che devono necessariamente essere manifestati attraverso il rispetto delle regole del linguaggio giuridico.

Secondo quanto emerge da questa breve disamina sulla vigente impostazione metodologica, la probabilità che dette risorse e competenze possano realmente fornire l'auspicato contributo previsto in termini di accorciamento dei tempi di smaltimento del lavoro, si fa sempre più sfumata.

Infatti, affinché quell'apporto, peraltro di indiscutibile valore scientifico, conferito dalla componente esperta dei collegi giudicanti, possa effettivamente impreziosire di un «diverso sapere», tanto l'attività di valutazione delle istanze avanzate dagli interessati, quanto le motivazioni del conseguente provvedimento, è necessario che altri sintetizzino ed incardinino nel tessuto giuridico dell'ordinanza il contenuto tecnico della relazione dell'esperto.

Questa imprescindibile attività, svolta oggi dal giudice togato, distoglie il predetto, in quanto ulteriormente gravato, da quei compiti non devolvibili, con gravi ripercussioni sullo smaltimento del lavoro e sull'accumulo dell'arretrato.

È proprio in tale passaggio, che si rileva l'utilità dell'istituendo ruolo del consigliere esperto. I nominati a tale ufficio appaiono poter ampiamente soddisfare le esigenze di raccordo fra la magistratura ordinaria e quella onoraria dei collegi, determinando, anche in virtù di un più consistente e duraturo coinvolgimento nonchè di un continua-

tivo confronto dialettico in ordine alla promozione di una più omogenea e consapevole giurisprudenza dell'ufficio, l'immediato alleggerimento della componente togata, assicurando, al contempo, grazie alla tanto richiesta quanto necessaria preparazione giuridica di base assicurata dal possesso della laurea in giurisprudenza, la conformità dei provvedimenti assunti alle norme di diritto sostanziale e processuale.

Emerge, da quanto accennato, l'esigenza che dell'attività giurisdizionale attribuita ai componenti esperti dei tribunali di sorveglianza venga previsto un coordinamento che garantisca una uniforme evoluzione formativa dei componenti stessi tramite un costante collegamento con l'attività dell'ufficio e dei magistrati togati che ivi svolgono le rispettive funzioni, affinché quella che è stata una proficua interpretazione dell'organo di autogoverno della Magistratura, non corra il rischio di divenire, col tempo, l'alba della nascita di una categoria parallela a quella della magistratura di ruolo che possa, paradossalmente, a quest'ultima contrapporsi, con effetti devastanti per lo smaltimento delle pendenze.

Appare, pertanto, opportuna la previsione di un elemento di stabile collegamento tra l'attività dei componenti onorari con i magistrati in servizio nei vari tribunali di sorveglianza, che possa godere di una prospettiva di progressione funzionale motivante per l'esercizio di funzioni aggiuntive rispetto a quelle oggi attribuite ai componenti onorari dall'ordinamento giudiziario.

Il presente disegno di legge risponde all'urgente esigenza di un intervento collaborativo in favore dei tribunali di sorveglianza a seguito delle suddette numerose ed incisive riforme legislative succedutesi negli ultimi tempi in materia penitenziaria.

L'articolo 1 disciplina la nomina del componente esperto a consigliere esperto permanente, che potrà quindi essere destinatario di mansioni assai più ampie di quelle oggi eser-

citare dai predetti giudici onorari, per natura temporanei.

Degna di menzione è la previsione che tali componenti siano già, fin dalla nomina permanente, in possesso dei requisiti potenzialmente idonei per l'accesso alla magistratura, che costituisce il presupposto per l'esercizio di quei compiti di «collegamento» con la magistratura togata a cui si è fatto sopra riferimento.

Secondo il disposto dell'ultimo capoverso del comma 7 dell'articolo 1, la nomina potrebbe avvenire con modalità analoga a quella dell'attuale procedura prevista per il collocamento fuori ruolo organico dei magistrati ordinari, cioè mantenendo una corrispondente vacanza nel ruolo organico dei magistrati di appello e tribunale, che il vigente ordinamento giudiziario prevede unificato.

Tale previsione consentirebbe - stante la perenne esistenza di posti vacanti nel ruolo organico della magistratura - di dare eventuale applicazione al disegno di legge in esame a costo zero, non essendo previsto alcun incremento del ruolo organico stesso, di cui, come accennato, una esigua percentuale di posti vacanti verrebbe destinata ad essere virtualmente ricoperta dai consiglieri esperti destinatari di nomina permanente, analogamente a quanto oggi avviene per i magistrati di ruolo destinati, ad esempio, all'esercizio di funzioni amministrative presso il Ministero della giustizia.

Quanto sopra esime dall'inserire nel testo alcuna previsione di spesa.

L'articolo 2 disciplina la specifica procedura di nomina del consigliere esperto permanente, senza nulla innovare, peraltro, rispetto a quella di nomina del magistrato ordinario: decreto ministeriale su delibera del Consiglio superiore.

L'articolo 3 concerne i requisiti e titoli preferenziali per la nomina. Essenziale risulta la previsione di cui al comma 3, che impone al consigliere esperto nominato l'opzione per la nuova funzione, non essendo naturalmente esercitabile incarico alcuno diverso da quello che discende dalla nomina stessa, analogamente a quanto imposto al magistrato ordinario dal vigente ordinamento.

L'articolo 4 determina le funzioni che il consigliere esperto può esercitare fin dal momento della nomina.

Gli articoli 5, 6 e 7 prevedono la formazione, la responsabilità disciplinare ed il trattamento economico dei consiglieri esperti; come si rileva dal dettato normativo, tali istituti non prevedono differenziazione alcuna dagli altri magistrati ordinari e, pertanto, ultroneo apparirebbe prevederne la stessa responsabilità disciplinare. Quanto al trattamento economico, si è già provveduto alla relativa determinazione con il disposto di cui all'articolo 7.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nomina di giudici onorari esperti, in servizio con incarico triennale, nel ruolo organico dei consiglieri esperti permanenti dei tribunali di sorveglianza, istituito presso il Ministero della giustizia)

1. I giudici onorari esperti in servizio presso i Tribunali di Sorveglianza, di cui sia stato riconfermato l'incarico triennale conferito ai sensi dell'articolo 70 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono chiamati, permanentemente, all'ufficio di consigliere esperto se muniti della laurea prescritta per l'accesso alla magistratura ordinaria.

2. La nomina è conferita con decreto del Ministro della giustizia su proposta del presidente del tribunale di sorveglianza presso il quale l'interessato ha presentato istanza di assegnazione delle funzioni e previa delibera del Consiglio superiore della magistratura.

3. Ai fini previsti dal comma 1, i presidenti dei tribunali di sorveglianza inviano al Ministro della giustizia le segnalazioni dei componenti idonei a ricoprire l'incarico che abbiano, nell'espletamento delle funzioni svolte, apportato alla giurisdizione dell'esecuzione un contributo di elevata ricchezza professionale, allegandone i relativi prospetti statistici.

4. Il Ministro della giustizia, acquisiti dai tribunali di sorveglianza di appartenenza i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati ai commi da 1 a 3 e quelli utili a comprovare la disponibilità, verificatane la legittimità, provvede all'inoltro delle proposte al Consiglio superiore della magistratura, per l'adozione della delibera di cui al comma 2.

5. Il Ministro della giustizia emana i decreti di nomina, di cui al comma 2, entro il 31 ottobre di ciascun anno; entro i sessanta giorni successivi i consiglieri esperti nominati assumono possesso dell'ufficio.

6. I consiglieri esperti possono essere nominati in numero non superiore a due per ogni tribunale di sorveglianza, in relazione alle specifiche esigenze dell'ufficio giudiziario.

7. Per ogni consigliere esperto nominato deve esistere una corrispondente vacanza nel ruolo organico dei magistrati di appello e di tribunale, analogamente a quanto già prescritto dalla vigente normativa con riferimento alla possibilità di distacco dei magistrati ordinari presso il Ministero della giustizia.

8. I consiglieri nominati ai sensi del presente articolo mantengono la qualità di magistrato onorario prevista dall'articolo 4 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

9. In caso di vacanza dell'ufficio di consigliere esperto o di impedimento temporaneo del magistrato onorario che ne esercita le funzioni, che si protragga per oltre sei mesi, il presidente del tribunale di sorveglianza può affidare temporaneamente la reggenza ad un supplente scelto, in base al criterio dell'anzianità, tra i componenti esperti ordinari cui è stato rinnovato l'incarico triennale.

Art. 2.

(Nomina nell'ufficio)

1. I magistrati onorari chiamati a ricoprire l'ufficio di consigliere esperto sono nominati con decreto del Ministro della giustizia, su delibera del Consiglio superiore della magistratura, previo parere del presidente del tribunale di sorveglianza di appartenenza.

2. Ai fini previsti dal comma 1, il presidente del tribunale di sorveglianza, almeno sei mesi prima che si verifichino vacanze ovvero al verificarsi della vacanza, invita i componenti esperti in possesso dei requisiti per la nomina a presentare, entro sessanta giorni, istanza di copertura dell'incarico, corredata dei relativi titoli anche di preferenza.

3. Il magistrato onorario assume possesso dell'ufficio entro sessanta giorni dalla nomina;

4. Rilevata l'urgenza di istituire gli uffici di cui al presente articolo e di attribuire i relativi incarichi, in sede di prima applicazione, i consiglieri esperti sono nominati con decreto del Ministro della giustizia entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Requisiti per la nomina)

1. Per la nomina a consigliere esperto, oltre a quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 1, sono richiesti i seguenti requisiti:

- a) essere cittadino italiano;
- b) godere dell'esercizio dei diritti civili e politici;
- c) non aver riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva anche per contravvenzione, non essere incorso nella interdizione, perpetua o temporanea, dai pubblici uffici, non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza, non aver riportato sanzioni disciplinari diverse dall'ammonimento;
- d) non aver superato l'età di sessantacinque anni e avere idoneità fisica e psichica;
- e) aver cessato o essersi impegnati a richiedere la cessazione del rapporto di impiego o la collocazione fuori ruolo con l'amministrazione o l'ente di appartenenza.

2. Costituiscono titoli di preferenza per la nomina l'esercizio, anche pregresso:

a) delle funzioni giudiziarie, anche onorarie;

b) della professione forense;

c) dell'attività didattica in materie giuridiche, criminologiche e socio-psicologiche nelle università o negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado;

d) delle funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali e alla ex carriera direttiva della pubblica amministrazione.

3. In caso di nomina condizionata alla cessazione dell'attività pregressa, questa deve avvenire, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla nomina.

Art. 4.

(Destinazione per l'esercizio delle funzioni)

1. Il magistrato onorario, nominato ai sensi dell'articolo 1, può essere destinato esclusivamente all'ufficio di consigliere esperto nell'ambito dei tribunali di sorveglianza di provenienza con le seguenti competenze, fatta eccezione per le attività espressamente riservate per legge ai giudici nominati ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni:

a) coordinatore delle attività svolte dalla componente non togata in forza allo stesso tribunale;

b) relatore ed estensore dei provvedimenti assunti nell'espletamento delle funzioni collegiali;

c) collaboratore del magistrato togato chiamato a svolgere funzioni di vigilanza e controllo, interventi a contenuto amministrativo, funzioni giurisdizionali monocratiche.

2. La nomina a consigliere esperto non costituisce titolo per l'accesso diretto o indiretto alla magistratura ordinaria di cui all'articolo 106, commi primo e terzo, della Costituzione e all'articolo 121 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto n. 12 del

1941, e successive modificazioni, o per l'acquisizione del diritto alla progressione funzionale, ferme restando le attribuzioni e le competenze inerenti a tale ufficio, così come espressamente disciplinate dalla presente legge.

Art. 5.

(Corsi per consigliere esperto)

1. Il Consiglio superiore della magistratura organizza i corsi per l'aggiornamento professionale e l'informazione dei consiglieri esperti.

Art. 6.

(Doveri e sorveglianza)

1. Il magistrato onorario che esercita le funzioni di consigliere esperto è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari ed è sottoposto all'azione disciplinare secondo quanto previsto dalla vigente normativa per i magistrati ordinari.

Art. 7.

(Trattamento economico)

1. Al magistrato nominato ai sensi della presente legge è attribuito il trattamento economico complessivo annuo spettante al magistrato di tribunale prima dei tre anni di esercizio delle funzioni.