

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2415

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(VASSALLI)

Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni

*Presentato il 2 marzo 1988*

ONOREVOLI DEPUTATI! — È da tempo atteso un provvedimento legislativo che ridisciplini gli incarichi direttivi nella magistratura e ponga un termine massimo di durata secondo un principio di temporaneità che è stato ripetutamente ribadito in documenti del Consiglio superiore della magistratura e dall'Associazione nazionale magistrati, ed ha formato oggetto di molteplici iniziative parlamentari. È costante, infatti, la preoccupazione che lunghe permanenze nella dirigenza di uffici direttivi possano creare « centri e sedimentazioni di potere » capaci di determinare influenze pericolose per l'imparzialità della funzione.

Già nell'VIII legislatura la proposta n. 1190, oltre alla riforma dei consigli giudiziari, mirava ad introdurre la cosiddetta « rotazione degli incarichi direttivi »; la Commissione Giustizia della Ca-

mera pervenne alla redazione di un testo, riguardante sia i consigli giudiziari sia gli incarichi direttivi, che non poté essere sottoposto all'esame dell'Assemblea a causa dell'anticipato scioglimento. Proprio questo testo fu ripresentato come nuova proposta nella IX legislatura (n. 270) cui si aggiunse l'altra proposta parlamentare n. 2401; dopo ulteriori aggiustamenti, il testo passò all'Aula, ma anche questa volta lo scioglimento anticipato della legislatura ne determinò la decadenza.

La necessità di dare una risposta all'esigenza di riforma comunemente avvertita e il timore che una proposta riguardante anche i consigli giudiziari possa ritardare la soluzione della più pressante tematica degli incarichi direttivi inducono il Governo a presentare al Parlamento un testo circoscritto a tale problema, riservandosi la successiva pre-

sentazione di altro testo sulla riforma dei consigli giudiziari.

Gli incarichi direttivi (articolo 1) e quelli di collaborazione direttiva (articolo 7) sono stati individuati secondo il testo già approvato in Commissione nella precedente legislatura. Si è mantenuta la soppressione dell'incarico di « Avvocato generale » presso la suprema Corte e presso le Corti di appello giacché la relativa denominazione suscita confusioni e perplessità; di conseguenza, nel ruolo organico i posti di avvocato generale sono sostituiti da altrettanti posti di « procuratore generale aggiunto » (articolo 11).

Quanto alla durata degli incarichi direttivi, fra la tesi di un periodo più circoscritto con rinnovo di pari durata ma previo giudizio favorevole del Consiglio superiore della magistratura e la tesi di un periodo più ampio ma senza rinnovo nel medesimo incarico, il disegno opta per la seconda, anche in questo uniformandosi al testo già varato in precedenza dalla Commissione. Infatti, limitare troppo nel tempo l'incarico può risultare del tutto insufficiente ad un serio espletamento e comunque impedisce la realizzazione di incisivi programmi organizzativi; con il pericolo, fra l'altro, che l'incarico sia richiesto e occupato per soddisfare vanità di prestigio formali, quindi esercitato senza effettivo impegno. Una maggior durata, temperata dalla non rinnovabilità, consente di non disperdere specifiche capacità professionali e di utilizzare appieno esperienze ed attitudini organizzative. Viceversa, limitare la durata e consentire il rinnovo previo giudizio favorevole del Consiglio superiore della magistratura suscita la preoccupazione di un consenso puramente rituale da parte dell'organo di autogoverno.

Considerata l'età cui di regola si perviene agli incarichi di cui alle lettere da a) a c) dell'articolo 1 (primo presidente, procuratore generale, presidente aggiunto, presidente di sezione presso la corte di cassazione e presidente del tribunale delle acque), non suscitano alcuna preoccupazione la rinnovabilità dell'incarico e la possibilità di conferirne altro.

Quanto alle lettere da d) a h) dell'articolo 1, la possibilità di conferimento di ulteriore incarico per una sola volta e concernente una sede compresa in un diverso distretto consente:

di evitare il pericolo di un centro di potere realizzato attraverso una serie di dirigenze, magari di importanza crescente, e nel medesimo distretto;

di valorizzare le capacità organizzative e professionali già manifestatesi, ma senza i pericoli della situazione attuale;

di allargare l'arco di buoni concorrenti per uffici direttivi minori o medioalti (cui altrimenti non parteciperebbero, orientandosi soltanto verso i più alti incarichi, se si prevedesse una sola possibilità nella propria vita professionale).

Analogamente si prevede che i titolari di uffici di collaborazione direttiva durino in carica per cinque anni (articolo 8), con la possibilità di un diverso incarico di collaborazione direttiva in sedi giudiziarie anche del medesimo distretto.

In questo modo si consente l'impiego in differenti uffici, da un lato evitandosi una perdurante permanenza che potrebbe dar luogo — sia pure in misura minore — a difficoltà analoghe a quelle innanzi esposte, dall'altro consentendo l'impegno di magistrati per altri incarichi dello stesso tipo ma in diverse sedi giudiziarie. È ovvio che nessun ostacolo è frapposto al conferimento di un incarico direttivo — nei limiti previsti dall'articolo 2 — in favore di chi abbia già avuto un incarico di collaborazione direttiva: una diversa disciplina risulterebbe eccessiva e non giustificata dalle medesime esigenze considerate nelle ipotesi di cui all'articolo 1, per di più impedirebbe quell'opportuno vaglio ai fini del conferimento di incarichi direttivi che fa leva anche — e soprattutto — sull'esperienza acquisita nell'esercizio di incarichi di collaborazione e attitudini manifestate proprio nell'espletamento di tale collaborazione direttiva.

Per queste considerazioni il disegno si discosta, sul punto, dal testo della Commissione giustizia della precedente legislatura.

L'articolo 4 e il comma 2 dell'articolo 8 prevedono la proroga dell'incarico (dell'uno e dell'altro tipo) in via eccezionale: soltanto in caso di assoluta impossibilità di sostituzione e per il tempo in cui permane tale impossibilità. L'articolo 3 aggiunge che l'ufficio direttivo non può essere conferito a magistrati il cui collocamento a riposo abbia luogo entro diciotto mesi, ovvero entro l'anno successivo se trattasi di uffici di legittimità: ciò ad evitare conferimenti per periodi incongrui rispetto ad un serio espletamento dell'incarico e dell'organizzazione dell'ufficio.

Alla scadenza dell'incarico, il magistrato che ha esercitato funzioni direttive (e che non possa ottenere, o non chieda il conferimento di altro incarico direttivo) ha diritto di essere assegnato, con precedenza su chiunque, alle funzioni ed alla sede di provenienza se vi sono posti vacanti, o anche in soprannumero, ovvero di essere assegnato anche in soprannumero ad uno degli uffici giudiziari nel comune in cui ha sede l'ufficio al quale egli era preposto. In tal modo si conferma una linea di tendenza già seguita dal Governo nel corso dei lavori parlamentari della precedente legislatura, una linea imposta dalla scelta concernente la possibilità di conseguire soltanto un secondo incarico direttivo.

Per quanto riguarda la cessazione dall'incarico di un ufficio di collaborazione, il magistrato ha diritto di rimanere nello stesso ufficio, anche in soprannumero (cioè come consigliere della corte di appello o, rispettivamente, come sostituto procuratore generale, giudice del tribunale, sostituto procuratore della Repubblica, giudice istruttore, pretore), salvo che non consegua (ricorrendone le condizioni) altro incarico di collaborazione o un incarico direttivo o l'ordinario tramutamento in altra sede.

Gli articoli 6 e 9 riproducono analoghe formulazioni già esaminate nella scorsa attività parlamentare. L'articolo 6 concerne l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del presidente della corte di appello, del presidente del tribunale e del pretore dirigente, nel senso che

la relativa possibilità è di regola circoscritta alle sezioni all'uopo indicate nella tabella annuale. L'articolo 9 riguarda la distribuzione degli affari giudiziari sulla base di criteri predeterminati (e secondo le direttive emanate dal Consiglio superiore della magistratura), prevedendosi deroghe con provvedimento motivato, reclamabile al consiglio giudiziario, senza però che il reclamo sospenda l'efficacia del provvedimento e senza che l'accoglimento del reclamo incida sulla validità degli atti compiuti.

L'articolo 10 prevede la cosiddetta reversibilità delle funzioni, ed in proposito occorre sottolineare alcuni aspetti.

Com'è noto, pur ritenendosi superato l'ordinamento per gradi in forza dell'articolo 107, terzo comma, della Costituzione, e pur avendo la legislazione successiva accentuato lo sganciamento delle attività giudiziarie dalle qualifiche, si ritiene tuttavia che il principio della irreversibilità delle funzioni ancora permanga, tanto che il Consiglio superiore della magistratura lo ha costantemente rispettato nell'effettuare i tramutamenti di sedi e i conferimenti di uffici.

Al fine di eliminare questo vischioso ed ormai irrazionale residuo del vecchio sistema è rivolto l'articolo 10 del disegno. Sul piano generale, esso ben può considerarsi un corollario ulteriore dell'articolo 107, giacché rimarca l'inesistenza di gerarchie di gradi e di attività giudiziarie proprio in quanto afferma la reversibilità delle funzioni; inoltre serve ad eliminare l'incongruenza consistente nel fatto che mentre moltissimi magistrati con qualifica di magistrato di cassazione (o equivalente) occupano uffici giudiziari di merito, anche pretorili, per quelli che svolgono funzioni corrispondenti alla loro categoria non è possibile ritornare ad un tipo diverso di attività giudiziaria. D'altronde, l'esercizio nei singoli uffici (di merito o di legittimità, di primo grado o con cognizione di gravame) consente reciproche osmosi professionali, per cui, come è stimolante per i magistrati ed utile allo stesso prodotto giudiziario il passaggio da funzioni di merito a fun-

zioni di legittimità, altrettanto proficuo è il reciproco innesto di variegata esperienze. Viceversa oggi molti magistrati, specie della Corte di cassazione, sono immobilizzati per periodi anche lunghissimi, e perciò impediti all'apporto in altre funzioni, in quanto il numero degli uffici con funzioni corrispondenti o equiparate è ovviamente limitato e il principio dell'irreversibilità impedisce altre prospettive.

Il comma 1 dell'articolo 10 concerne i magistrati che ricoprono uffici di merito.

La distinzione è imposta dalla necessità di evitare il dubbio di una doppia reversibilità che prescindendo dalle qualifiche: una formula onnicomprensiva riferentesi a « funzioni diverse » per caratterizzare la reversibilità potrebbe ingenerare l'equivoco dell'eventuale conferimento di funzioni di legittimità anche a magistrati con qualifica di magistrati di appello o di tribunale.

Il disegno si chiude con disposizioni finali (articolo 11) rese necessarie dal passaggio dall'uno all'altro regime.

**DISEGNO DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

*(Uffici direttivi).*

1. Sono uffici direttivi quelli di:

a) presidente della corte di cassazione;

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

c) presidente di sezione della corte di cassazione;

d) presidente di corte di appello e procuratore generale presso la stessa corte;

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 di 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. 2.

*(Durata dell'ufficio).*

1. I titolari degli uffici direttivi durano in carica cinque anni.

2. Nei casi relativi alle lettere a), b) e c) dell'articolo 1 è consentito il conferimento di un ulteriore incarico per il medesimo o per qualunque altro ufficio direttivo. Nei casi relativi alle lettere da d) ad h) è consentito, per una sola volta, il

conferimento di un ulteriore incarico per ufficio direttivo in sedi giudiziarie di altro distretto di corte d'appello.

ART. 3.

*(Condizioni per la nomina).*

1. Gli uffici direttivi della magistratura di merito non possono essere conferiti a magistrati il cui collocamento a riposo ha luogo entro i successivi diciotto mesi.

2. Gli uffici direttivi della magistratura di legittimità non possono essere conferiti a magistrati il cui collocamento a riposo ha luogo entro l'anno successivo.

ART. 4.

*(Proroga).*

1. È ammessa proroga dell'incarico direttivo soltanto nel caso di assoluta impossibilità di sostituzione e per il tempo in cui permane tale impossibilità.

ART. 5.

*(Cessazione dall'ufficio per scadenza dell'incarico).*

1. Fermo restando il disposto dell'articolo 2, comma 2, secondo periodo, alla scadenza dell'incarico il magistrato che ha esercitato funzioni direttive ha diritto di essere assegnato, con precedenza su chiunque, o anche in soprannumero, alle funzioni ed alla sede di provenienza se vi sono posti vacanti, ovvero di essere assegnato anche in soprannumero ad uno degli uffici giudiziari nel comune in cui ha sede l'ufficio al quale egli era preposto.

ART. 6.

*(Funzioni giurisdizionali).*

1. Il presidente della corte di appello, il presidente del tribunale e il pretore



titolare possono esercitare funzioni giurisdizionali presso sezioni dei propri uffici diverse da quelle indicate nella tabella annuale soltanto previo provvedimento motivato nei casi di impedimento del presidente titolare indicato o di gravi esigenze di servizio.

ART. 7.

*(Funzioni di collaborazione direttiva).*

1. Esercitano funzioni di collaborazione direttiva, insieme alle altre funzioni giudiziarie, i titolari dei seguenti uffici:

a) presidente di sezione di corte di appello;

b) procuratore generale aggiunto presso la corte di cassazione e presso la corte d'appello;

c) presidente di sezione di tribunale;

d) consigliere istruttore aggiunto;

e) procuratore della Repubblica aggiunto;

f) dirigente di sezione di pretura.

ART. 8.

*(Durata dell'ufficio - Cessazione).*

1. I titolari degli uffici di cui all'articolo 7 durano in carica cinque anni. È consentito, per una sola volta, il conferimento di un diverso incarico di collaborazione direttiva in sedi giudiziarie del medesimo o di altro distretto.

2. È ammessa la proroga dell'incarico soltanto nel caso di assoluta impossibilità di sostituzione e per il tempo in cui permane tale impossibilità.

3. Fermo restando il disposto del comma 1, secondo periodo, alla scadenza dell'incarico il magistrato ha diritto di essere assegnato, con precedenza su chiunque, allo stesso ufficio giudiziario, anche in soprannumero.

## ART. 9.

*(Distribuzione degli affari giudiziari).*

1. Nella distribuzione degli affari giudiziari i titolari degli uffici previsti negli articoli 1 e 7, nonché il giudice incaricato dell'istruzione penale quando all'ufficio di istruzione sono applicati più giudici, debbono attenersi alle direttive emanate dal Consiglio superiore della magistratura, potendovi derogare solo in casi eccezionali e con provvedimento motivato.

2. La revoca di provvedimenti di assegnazione e la sostituzione anche per il compimento di singoli atti sono ammesse, con provvedimento motivato, soltanto nei casi di assoluto impedimento o di gravi esigenze di servizio.

3. Il magistrato cui si riferisce il provvedimento di revoca o di sostituzione, entro sette giorni, può proporre reclamo al consiglio giudiziario, che decide nei successivi sette giorni.

4. Il reclamo non sospende l'efficacia del provvedimento. L'accoglimento del reclamo non incide sulla validità degli atti compiuti, salva la facoltà di rinnovarli.

5. Nell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dopo il primo comma è inserito il seguente:

« Il Consiglio superiore della magistratura emana, per l'assegnazione degli affari giudiziari ai magistrati, direttive improntate a criteri predeterminati ».

## ART. 10.

*(Reversibilità delle funzioni).*

1. I magistrati che ricoprono un ufficio con funzioni di legittimità o equiparate possono essere destinati, a loro domanda, anche ad un ufficio con funzioni di magistrato di appello o di tribunale.

2. I magistrati che ricoprono un ufficio con funzioni di magistrato di appello o equiparate possono essere destinati, a loro domanda, anche ad un ufficio con funzioni di magistrato di tribunale.

## ART. 11.

*(Disposizioni finali).*

1. Nel ruolo organico della magistratura sono soppressi i posti di avvocato generale presso la corte di cassazione e presso le corti di appello e sono sostituiti da altrettanti posti di procuratore generale aggiunto presso la corte di cassazione e di procuratore generale aggiunto presso le corti di appello.

2. Le vacanze negli incarichi di cui agli articoli 1 e 7 che si determineranno nei centottanta giorni successivi alla data di pubblicazione della presente legge sono immediatamente annunciate sul Bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia secondo le disposizioni dell'articolo 192 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, o comunque rese note immediatamente dal Consiglio superiore della magistratura ai fini del nuovo conferimento degli incarichi.

3. La presente legge entra in vigore centottanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ad eccezione del comma 2 del presente articolo, le cui disposizioni entrano in vigore dal giorno successivo alla suddetta pubblicazione.