

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5393

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VIOLANTE, RODOTÀ, FINOCCHIARO FIDELBO,
RECCHIA, BARGONE, CICONTE, FRACCHIA,
ORLANDI, PEDRAZZI CIPOLLA, SINATRA**

Presentata il 23 gennaio 1991

**Impiego di laureati in giurisprudenza
come assistenti dei pubblici ministeri**

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Molti ritengono che la via maestra per affrontare positivamente la crisi della giustizia sia l'aumento del numero dei magistrati.

Del tema si è occupata in modo approfondito la « Commissione parlamentare antimafia ». Nella relazione alle Camere presentata nell'ottobre 1990, la Commissione scriveva:

« Il problema dell'aumento del numero dei magistrati sembra stretto in un circuito senza via d'uscita. Secondo i dati presentati dal Ministro della giustizia alla Camera nella seduta del 10 luglio 1990, l'organico di 7.329 unità previsto dal 1988 ha subito un aumento complessivo di 1.054 unità con il provvedimento legi-

slativo del febbraio 1989, con il decreto-legge 8 maggio 1989, n. 165, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1989, n. 246, relativo alla Calabria, con l'importante decreto-legge 15 giugno 1989, n. 232, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 luglio 1989, n. 261, che prevede 550 unità ». L'organico attuale è quindi di 8.383 unità, che salirà a 8.409 con le 26 che saranno disponibili dal 1° gennaio del 1991.

In servizio, però, vi sono 7.138 unità, di cui 7.067 negli uffici giudiziari, compresi i 201 uditori senza funzioni. Nel 1990 hanno assunto le funzioni 180 unità reclutate con apposito concorso. Tra il 12 e il 17 luglio, assumeranno le funzioni 88

unità del concorso successivo. Stanno espletando il tirocinio i 191 uditori giudiziari reclutati con apposito concorso, che hanno assunto servizio entro il 31 marzo 1990.

Dei 1.222 posti ancora vacanti, 1.207 sono già impegnati per la copertura dei vincitori di un concorso a 300 posti, indetto con decreto ministeriale del 24 aprile 1989, di cui inizieranno le prove orali nel prossimo mese di settembre per i 297 candidati ammessi. Vi è poi un concorso a 4 posti per Bolzano e uno a 300 posti indetto il 14 giugno 1990, le cui prove scritte verranno espletate il prossimo novembre.

Ma nel frattempo alcune centinaia di magistrati andranno in pensione. Forse, ha rilevato il dottor Beria d'Argentine nel corso del colloquio di Milano, si potrebbero indire concorsi per altri 953 magistrati: i 106 scoperti al 1989, i posti vacanti nel 1° quinquennio 1990-1994 più il 10 per cento di aumento previsto dalla legge. In realtà il circuito è infernale per i seguenti motivi:

a) la via del concorso ordinario permette la disponibilità di magistrati non prima di un biennio (almeno un anno per il concorso ed un anno per il tirocinio);

b) la disponibilità di adeguate risorse intellettuali non va oltre le entità determinate con i bandi di concorso citati.

È per queste ragioni che da alcune parti si è proposto il reclutamento straordinario. Ma sono stati manifestati timori per l'ingresso in magistratura di personale non qualificato, non selezionato, che potrebbe essere scelto per ragioni diverse dal merito. Queste preoccupazioni non sono infondate. Ma un metodo di selezione affidabile ed un "bacino di riserva" tale da garantire una qualità dei chiamati affine a quella di chi effettua il concorso, potrebbero indurre al ritiro di alcune delle obiezioni. C'è però un altro ostacolo. Come collocare in graduatoria coloro che essendo reclutati con metodi straordinari entrerebbero probabilmente

prima di chi sta espletando un regolare concorso? Se fossero collocati prima dei prossimi 1.092, questi ultimi, pur vincitori di un concorso, sarebbero ingiustamente e irragionevolmente penalizzati.

Collocarli dopo i 1.092 significherebbe falcidiare la domanda disincentivando gli elementi migliori perché verrebbe prevedibilmente precluso loro l'accesso agli incarichi direttivi, per i quali l'anzianità è un criterio preferenziale, a parità delle altre condizioni, quando non è il criterio principale ».

Sulla base di questa analisi la Commissione proseguiva:

« Il problema, ad avviso della Commissione, non è risolvibile in un solo modo e va affrontato su più versanti. Occorre snellire al massimo le procedure per i concorsi, utilizzando anche tecniche diverse per una prima selezione dei candidati, come i *tests*, ad esempio, visto che si è giunti all'assurdo della presentazione alle prove scritte del triplo dei candidati rispetto a quelli che portano a termine la selezione stessa; occorre concentrare la correzione dei compiti, senza soluzione di continuità, e con adeguate retribuzioni per chi fa parte delle commissioni d'esame. Ma servono anche alcuni mutamenti strutturali.

Almeno per quanto riguarda il pubblico ministero, che è l'organo che ha subito i maggiori mutamenti, e per il quale sono più gravi le carenze di organico, è utile riflettere complessivamente sulle conseguenze organizzative legate al mutamento del suo ruolo. Il pubblico ministero ha la funzione di dirigere le investigazioni, ma è un generale senza esercito perché gli è rimasta la struttura organizzativa propria del pubblico ministero-giudice che a sua discrezione acquisiva la prova e in genere affidava le indagini ad altri, o alla polizia giudiziaria o al giudice istruttore.

Si possono dirigere le investigazioni da soli? Evidentemente no. Occorre costituire un ufficio del pubblico ministero, che in un primo momento potrebbe essere formato, ad esempio, da alcuni ufficiali di

polizia giudiziaria che possano anche sostituirlo per le incombenze meno rilevanti. Si potrebbe, quindi, prevedere l'assunzione con contratto biennale di laureati in giurisprudenza con un certo voto di laurea e previo esame di ammissione (per ogni distretto di Corte d'appello).

Costoro, se avessero ben operato, potrebbero avere alcune agevolazioni nel concorso per uditore o in quello per procuratore legale o, ancora, in concorsi per la Polizia di Stato e analoghi. La loro collocazione formale potrebbe essere quella di vice-procuratori onorari (vedi articolo 71 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, concernente l'ordinamento giudiziario) e le loro funzioni potrebbero essere stabilite dalla legge ed esercitabili solo previa delega specifica del singolo sostituto. La questione va studiata attentamente per evitare rischi di « amministrativizzazione » delle funzioni del pubblico ministero che potrebbero rafforzare tanto le tesi favorevoli all'abolizione dell'indipendenza del pubblico ministero, quanto i rischi di incostituzionalità.

È evidente che la delega a compiere specifici atti sarebbe cosa ben diversa dalla delega che oggi il procuratore capo rassegna al suo sostituto. Sarebbe revocabile in ogni momento, dovrebbe comportare un controllo di merito sull'attività svolta dal delegato. D'altra parte nessuno si adonta se si propone una più intensa presenza di ufficiali di polizia giudiziaria nelle attività delle procure della Repubblica; questi « assistenti del pubblico ministero » sarebbero un qualcosa di analogo alla polizia giudiziaria. Essi potrebbero anche dedicarsi allo studio di atti, alla proposizione al pubblico ministero titolare dell'inchiesta di linee d'indagine e di iniziativa. Questo codice conferisce alla figura del pubblico ministero un dinamismo prima sconosciuto ed è a questo dinamismo che bisogna adattare gli uffici del pubblico ministero per potere costruire le condizioni materiali di una buona attività inquirente.

In definitiva la Commissione ritiene che solo con nuove concezioni organizza-

tive si può venire incontro alle nuove esigenze ».

La proposta venne discussa in Commissione, nella seduta del 19 settembre 1990, alla presenza del Ministro della giustizia, che concordò tanto con le misure quanto con le sue ragioni ispiratrici.

Questo progetto di legge intende riprendere quella proposta perché il Parlamento possa discuterne e, augurabilmente, approvarla.

Nei singoli articoli è disegnata una sorta di scambio tra Stato e giovani laureati. Lo Stato ha bisogno di determinate forze intellettuali ed offre loro la possibilità di compiere un'importante e insostituibile esperienza professionale impegnandosi a considerare positivamente il lavoro svolto se l'assistente intende intraprendere una professione affine, come quella di magistrato e di avvocato.

I giovani laureati, dal canto loro, hanno la possibilità di apprendere le tecniche delle professioni giudiziarie da un osservatorio di primaria importanza, come un ufficio della procura della Repubblica, avendo notevoli vantaggi se opteranno per la professione di avvocato o di magistrato. Non vengono retribuiti, ma a loro è ovviamente riconosciuta l'indennità di missione se devono svolgere qualche attività fuori della città dove ha sede l'ufficio.

Non è previsto un esame per l'accesso. Alle funzioni di assistente si accede sulla base di titoli (articolo 3) e di un periodo di prova di 30 giorni (articolo 6). L'attività, proprio perché intesa come propedeutica all'esercizio di alcune specifiche professioni, non può durare più di due anni. Nel testo è però prevista una deroga (articolo 16).

Chi ha presentato domanda per l'esame per procuratore legale e per il concorso per uditore giudiziario può, a domanda, prorogare il biennio sino all'esito dell'esame o del concorso. In quest'ultimo caso, se il concorso è superato, l'attività di assistente può continuare, a domanda, sino al momento di effettivo inizio del tirocinio.

Se si verifica la condizione prescritta nel comma 2 dell'articolo 16, l'uditore giudiziario che ha svolto l'attività di assistente è preferito, a parità delle altre condizioni, nella scelta della sede e dell'ufficio ove esercitare le funzioni.

Il carattere propedeutico dell'attività di assistente rispetto alle citate professioni ha consigliato di fissare in 26 anni

l'età massima per presentare le domande.

Non tutte le attività, naturalmente, possono essere svolte dall'assistente. L'articolo 2 esclude quelle più delicate e richiede una specifica delega per ogni atto; è evidente che della conseguenza dell'attività delegata risponde il magistrato delegante.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Assistenti del pubblico ministero).

1. Alle procure della Repubblica presso il tribunale e alle procure della Repubblica presso la pretura circondariale sono addetti assistenti del pubblico ministero in numero non superiore al doppio del numero dei magistrati previsto dall'organico degli stessi uffici.

2. Il procuratore della Repubblica assegna gli assistenti ai magistrati dell'ufficio in modo che nessun sostituto procuratore resti privo di assistente.

ART. 2.

(Funzioni).

1. Gli assistenti del pubblico ministero eseguono le direttive del magistrato al quale sono assegnati.

2. Gli assistenti possono essere delegati, in relazione a ciascun procedimento, al compimento di specifici atti. L'attività svolta è equiparata a tutti gli effetti a quella del pubblico ministero.

3. Gli assistenti non possono essere delegati:

- a) all'esercizio dell'azione penale;
- b) a procedere all'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini e ai confronti con la medesima;
- c) ad esercitare le funzioni di pubblico ministero all'udienza dibattimentale prima che sia decorso un anno dall'inizio dell'attività e salvo che si tratti di udienze dibattimentali di pretura;
- d) a richiedere l'adozione di misure cautelari personali, misure di sicurezza e misure di prevenzione;
- e) a richiedere iniziale autorizzazione a disporre intercettazioni di conver-

sazioni o comunicazioni telefoniche o di altre forme di comunicazione;

f) a disporre ispezione e perquisizione personale.

4. Gli assistenti possono, previo consenso del magistrato al quale sono assegnati, assistere a qualsiasi attività svolta dallo stesso.

ART. 3.

(Requisiti per la nomina).

1. Possono essere nominati assistenti del pubblico ministero i laureati in giurisprudenza che hanno riportato votazione di laurea non inferiore a 105/110, che abbiano altresì riportato la media di 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto penale, diritto processuale civile, diritto processuale penale e che non hanno superato l'età di anni 26 al momento della domanda.

2. Ai fini della nomina sono inoltre richiesti i requisiti necessari per l'ammissione a funzioni giurisdizionali.

ART. 4.

(Titoli di preferenza).

1. Costituiscono titoli di preferenza per la nomina, secondo l'ordine da determinarsi da parte del Consiglio superiore della magistratura:

a) il superamento dell'esame di procuratore legale;

b) il conseguimento di diplomi di specializzazione post-universitaria in materie giuridiche;

c) l'ammissione al corso di dottorato di ricerca in materie giuridiche;

d) il conseguimento del titolo di dottore di ricerca in materie giuridiche;

e) l'abilitazione all'insegnamento di materie giuridiche negli istituti di istruzione secondaria.

2. A parità di titoli di preferenza, prevale l'aspirante più anziano.

ART. 5.

(Nomina).

1. Gli assistenti del pubblico ministero sono nominati con decreto del Presidente della Corte d'appello, previa deliberazione del Consiglio giudiziario integrato da tre rappresentanti, designati, d'intesa tra loro, dai Consigli dell'ordine del distretto di Corte d'appello.

2. La nomina ha la durata di un biennio e non può essere confermata.

3. Ai fini di quanto previsto dal comma 1, gli interessati presentano domanda, corredata dai documenti atti a comprovare il possesso dei requisiti richiesti, presso il consiglio giudiziario nel cui distretto intendono esercitare le funzioni.

ART. 6.

(Periodo di prova).

1. Al termine dei primi 90 giorni di svolgimento dell'incarico, il magistrato assegnatario redige il parere relativo alle attitudini professionali, alla formazione specifica ed all'impegno dimostrato dall'assistente.

2. L'assistente deve presentare un elenco delle attività svolte, vistato dal magistrato assegnatario.

3. Il parere, con l'elenco indicato nel comma 2, viene inviato al Consiglio superiore della magistratura per le determinazioni in ordine alla conferma dell'incarico.

4. Sino a quando non perviene la decisione del Consiglio superiore della magistratura l'assistente continua ad esercitare la sua attività, salvo che ricorrano le circostanze previste dal comma 2 dell'articolo 10.

5. Il biennio di cui al comma 2 dell'articolo 5 decorre dalla scadenza del termine del periodo di prova di novanta giorni.

6. In caso di decisione negativa del Consiglio superiore della magistratura la nomina è revocata di diritto, ma restano validi gli atti compiuti.

ART. 7.

(Gratuità dell'incarico).

1. L'incarico di assistente del pubblico ministero è onorario. Per l'espletamento delle relative funzioni non è riconosciuta alcuna retribuzione o indennità.

2. Quando l'esercizio delle funzioni di assistenza viene effettuato fuori sede, sono dovute le indennità di missione previste dalla legge per i magistrati di tribunale.

ART. 8.

(Doveri).

1. In relazione agli atti compiuti e all'attività svolta, l'assistente ha gli stessi doveri del pubblico ministero.

ART. 9.

(Incompatibilità).

1. Agli assistenti del pubblico ministero non si applica il regime dell'incompatibilità previsto dalla legge per i magistrati.

2. Essi però non possono svolgere l'attività di procuratore legale nel circondario in cui ha sede l'ufficio presso il quale sono addetti.

ART. 10.

(Decadenza e dispensa dall'incarico).

1. Gli assistenti del pubblico ministero decadono dall'incarico quando viene meno taluno dei requisiti necessari per la nomina o per dimissioni volontarie o quando sopravviene una causa di incompatibilità.

2. Gli assistenti del pubblico ministero sono dispensati dall'incarico nei casi di negligenza o quando tengano una condotta incompatibile con l'esercizio delle funzioni.

3. Sono altresì dispensati dall'incarico per ogni impedimento all'esercizio delle funzioni che si protragga per oltre un mese.

4. I provvedimenti previsti dai commi 1, 2 e 3 sono deliberati dal Consiglio superiore della magistratura.

5. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, quando sussistano ragioni d'urgenza, il procuratore della Repubblica presso il cui ufficio l'assistente è addetto può disporre la sospensione cautelare dall'incarico.

6. Le disposizioni del comma 3 non si applicano in caso di servizio militare, servizio civile, gravidanza e puerperio; in questi casi il decorso del tempo non si computa nel biennio.

ART. 11.

(Attestato di servizio).

1. Agli assistenti del pubblico ministero che cessano dalle funzioni al termine del biennio è rilasciato un attestato di effettivo e lodevole svolgimento delle funzioni.

2. L'attestato è rilasciato dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, sentito il procuratore della Repubblica presso il cui ufficio l'assistente è stato addetto.

ART. 12.

(Riconoscimento dell'attività ai fini dell'anzianità di servizio in magistratura).

1. È dimezzato il periodo di tirocinio per gli uditori giudiziari i quali hanno, prima dell'ingresso in magistratura, esercitato la funzione di assistente del pubblico ministero e ottenuto l'attestato previsto dall'articolo 11.

2. Per gli uditori giudiziari che si trovano nelle condizioni indicate nel comma

1, la nomina alla qualifica di magistrato di tribunale è anticipata di un anno.

3. Il periodo di esercizio delle funzioni di assistente del pubblico ministero è riscattabile a fini pensionistici.

4. La disposizione del comma 1 si applica anche agli assistenti che, avendo effettuato almeno un anno di attività, devono dimettersi per l'inizio dell'esercizio delle funzioni di uditore giudiziario. In questo caso l'attestato di cui all'articolo 11 può essere rilasciato, anche se non è scaduto il termine di due anni dalla conferma dell'incarico.

ART. 13.

(Computo dell'attività ai fini della iscrizione nell'albo dei procuratori).

1. L'attività svolta per l'intero biennio quale assistente del pubblico ministero viene considerata ai fini del computo del periodo di pratica prescritto per l'iscrizione nell'albo dei procuratori, purché sia stato rilasciato l'attestato di servizio di cui all'articolo 11.

2. Quando l'assistente è stato iscritto nel registro dei praticanti procuratori, il periodo di pratica svolto prima della cancellazione dal registro, determinata dall'assunzione della qualità di assistente del pubblico ministero, viene computato agli effetti di quanto previsto dall'articolo 2 della legge 24 luglio 1985, n. 406, sempre che venga richiesta la nuova iscrizione nel registro speciale dei praticanti procuratori entro due mesi dalla cessazione dell'attività di assistente del pubblico ministero.

ART. 14.

(Computo dell'attività di assistente ai fini della nomina a commissario della polizia di Stato).

1. È dimezzato il periodo di servizio per la nomina a commissario dei vice-commissari della Polizia di Stato che abbiano esercitato la funzione di assistente

del pubblico ministero ed ottenuto l'attestato previsto dall'articolo 11.

2. Il periodo di esercizio delle funzioni di assistente del pubblico ministero è riscattabile ai fini pensionistici.

3. Le stesse disposizioni si applicano per le funzioni corrispondenti dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza.

ART. 15.

(Computo dell'attività di assistente ai fini della iscrizione nell'albo degli avvocati).

1. Ai fini di quanto previsto dall'articolo 27, primo comma, punto 2°, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, l'attività svolta per l'intero biennio quale assistente del pubblico ministero si considera equivalente ad un anno di effettivo esercizio della professione di procuratore, purché sia stato rilasciato l'attestato di servizio di cui all'articolo 11.

ART. 16.

(Proroga del biennio).

1. L'assistente che nel biennio abbia presentato domanda per l'esame di procuratore legale o per il concorso per uditore giudiziario, o che nel corso del biennio ne abbia iniziato le prove, può chiedere di prorogare il biennio sino all'esito delle stesse.

2. Quando le prove riguardino il concorso per uditore giudiziario e siano terminate positivamente, l'assistente può chiedere di continuare l'esercizio dell'attività sino al momento dell'effettivo inizio del tirocinio.

3. Nel caso previsto dal comma 2, l'uditore è preferito, a parità delle altre condizioni, nella scelta della sede e dell'ufficio ove cominciare ad esercitare le funzioni.