

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1319

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAGRONE, SODA, DELLA VALLE, PERICU, REALE, CORLEONE, MASELLI, CHIAROMONTE, ADORNATO, BONITO, LUMIA, CALDERISI, TARADASH, PULCINI, GRIMALDI, SCHETTINO, VENDOLA, TRIONE, LA SAPONARA, SCERMINO, BONFIETTI, LA CERRA, BONGIORNO, INCORVAIA, AYALA, BIELLI

Introduzione dell'articolo 195-*bis* dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in materia di temporaneità degli incarichi direttivi in magistratura

Presentata il 27 settembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dentro al complesso problema del « servizio giustizia », c'è un motivo d'intralcio al corretto esercizio della funzione giudiziaria, sul quale non si è mai a sufficienza soffermata l'attenzione del legislatore e degli studiosi e sul quale, conseguentemente, l'opinione pubblica non è mai stata posta nelle condizioni, se non di esprimere il suo giudizio ed il suo orientamento, almeno di conoscere i termini anche semplificati della questione.

Si tratta del ruolo, formale e materiale, dei « capi degli uffici giudiziari ». Devono, essi, avere e svolgere funzioni di amministrazione dell'ufficio o devono assumere su

di sé la « funzione giudiziaria » propria dell'ufficio? I magistrati addetti all'ufficio sono meri « strumenti » dell'attività del capo dell'ufficio o agiscono per attribuzioni loro proprie, derivanti direttamente dalla legge?

I magistrati « associati », in realtà, più volte hanno rivendicato e ribadito la necessità di un assetto istituzionale della funzione giudiziaria il più aderente possibile al dettato costituzionale (il « giudice » è soggetto soltanto alla legge, egli è indipendente nell'esercizio della sua funzione; articolo 104 della Costituzione). E tuttavia, su questo terreno non si è finora tentato nulla di concreto. L'attenzione è stata po-

sta solo sul rapporto « capi-magistrati addetti all'ufficio », sui poteri di assegnazione degli affari da parte dei « capi », sul loro potere di revoca della « delega » al magistrato « addetto » all'ufficio, sul potere del « capo dell'ufficio » di « ingerirsi » nel merito dell'affare delegato e così via.

Su questi punti bisogna dire che la lunga marcia dei magistrati nel loro affrancamento da forme oppressive di condizionamento « interno » è stata faticosissima e tuttavia non povera di risultati.

La storia e la cronaca giudiziaria testimoniano di una serie infinita di « assegnazioni » di affari giudiziari « per linee politiche » di affinità tra magistrato delegato e capo dell'ufficio, di « avocazioni » di affari più che sospette di intento discriminatorio tra magistrati; per non parlare dei non pochi casi di capi di ufficio direttamente « guidati » dall'esterno per collegamenti brutalmente politici o, peggio, per patti affaristici o addirittura criminali.

Oggi è certo che il « potere » del capo dell'ufficio si è svuotato dei contenuti « totalitari » che aveva fino a solo alcuni anni fa: in molti uffici giudiziari sono stati fortunatamente introdotti metodi di « assegnazione automatica » degli affari, è ormai un dato acquisito la « ricorribilità » del provvedimento di revoca della delega e così via.

Insomma, l'autonomia e l'indipendenza (anche « interne ») del singolo magistrato, almeno sul piano materiale, si sono andate sviluppando a vista d'occhio.

E tuttavia, il problema non può essere portato a soluzione se non si aggredisce il suo nodo più intricato e resistente: la funzione « in sé » dei « capi degli uffici » i quali, formalmente e praticamente, mantengono il ruolo egemone nella gestione del lavoro giudiziario e, da sempre ma specialmente negli ultimi anni, si pongono come artefici della « linea giudiziaria » dell'ufficio.

Non solo. Lo status di capo di un ufficio giudiziario è, nella forma e soprattutto nella sostanza, una tappa formale della « carriera » del magistrato, a dispetto del dettato costituzionale (articolo 107: « i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni »).

Ne è derivata la costituzione di veri « centri di potere » nelle mani di poche persone, a loro volta facilmente riconducibili ad « unità controllabile » da parte di poteri « esterni » all'ordine giudiziario.

Ne è derivata la « corsa », spesso avvilente, di molti magistrati a vedersi riconoscere dal Consiglio superiore della magistratura meriti a volte a dir poco stravaganti per vedersi « preferire » ai « concorrenti ». Con quanto di devastante una « gara » siffatta porta con sé in termini di indipendenza e di autonomia del singolo magistrato e, in definitiva, dell'intera magistratura, è facile capire.

Ne è derivata la frustrazione di gran parte dei magistrati, consapevoli di non avere « titoli » spendibili nel mercato dell'assegnazione degli incarichi direttivi. Con l'aggravante che, il più delle volte, è proprio tra i magistrati meno « dotati » di referenze esterne che si annida il meglio della magistratura.

Ne è derivata l'inutilizzazione di capacità, di professionalità e di « doti » propriamente morali diffuse negli uffici giudiziari.

Ne è derivata la generale convinzione, dentro ma soprattutto fuori della magistratura, che l'attribuzione di una « funzione direttiva » sia una « promozione » e non l'articolazione interna dei magistrati solo « per funzioni ».

Ne è derivata la separazione, di quanti siano approdati alla direzione di un ufficio, dall'attività concreta di giustizia. Donde, l'affinamento « diplomatico-politico » dei « capi » ed il loro impoverimento propriamente professionale.

Ed ancora: la rinuncia ad utilizzare intelligenze, capacità e creatività propriamente organizzative di magistrati più giovani e motivati.

Bisogna, dunque, che sia stabilita per legge la temporaneità degli incarichi direttivi.

La materia non è specificamente disciplinata nell'ordinamento giudiziario né altrove. È perciò sufficiente l'introduzione nell'ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) dell'articolo 195-bis così come formulato nella presente proposta di legge.

Vi si stabiliscono tre principi, il secondo e il terzo dei quali conseguenti — per motivi logici e pratici — al primo:

1) le funzioni direttive (e quindi con riferimento a qualsiasi ufficio giudiziario: dalla pretura al tribunale alla Corte d'appello alla Corte di cassazione; e così, dalla procura della Repubblica presso la pretura a quella presso il tribunale a quella presso la Corte d'appello e la Cassazione; ma anche i presidenti delle sezioni del tribunale, della Corte d'appello e della Cassazione) possono essere esercitate per non più di quattro anni;

2) cessato l'incarico, il magistrato che lo ha ricoperto è destinato ad altra sede disponibile;

3) l'incarico direttivo non è rinnovabile se non dopo il decorso di quattro anni dalla sua cessazione.

Si è ritenuto che la durata di quattro anni sia sufficiente ed equilibrata per conciliare le ragioni stesse che sono a fondamento della proposta di legge con l'esigenza di assicurare efficacia e adeguata stabilità nella organizzazione e direzione dell'ufficio.

Si è ritenuto anche di prevedere che il magistrato « cessato » dall'incarico sia destinato ad altra sede tra quelle disponibili; naturalmente, a sua domanda per quanto attiene alla scelta della sede.

Non si tratta, va precisato, di una « ferita » alla guarentigia dell'« inamovibilità » (articolo 107 della Costituzione), dal momento che tutto l'impianto logico e giuridico della proposta di legge fonda la sua ragione d'essere e la sua stessa praticabilità sulla scelta volontaria del magistrato di concorrere alla « copertura » di un posto direttivo nella consapevolezza della sua temporaneità e della sua non immediata rinnovabilità.

E, d'altra parte, lo scopo della proposta di legge è esattamente quello di stare al passo con la ormai radicata consapevolezza dei magistrati, singoli ed associati, della necessità di una vera « rivoluzione culturale » capace di sciogliere incrostazioni mentali e « interessate » nella ge-

stione del potere giudiziario nel quadro di un ordinamento finalmente ricondotto ai principi costituzionali.

Si è voluto, però, correggere l'automatismo nella « destinazione » ad altra sede prevedendo che al magistrato « cessato dalla funzione direttiva » sia data precedenza su eventuali « concorrenti » ad occupare la sede da lui scelta.

Il punto è di particolare importanza: si tratta, cioè, di non scoraggiare ed anzi di incoraggiare la disponibilità dei magistrati a concorrere — con disinteresse ma senza ingiustificabili penalizzazioni — alla ristrutturazione democratica ed efficiente dell'attività giudiziaria.

A questo proposito, va anche sottolineato che non si è voluto, per così dire, liberalizzare l'accesso ai così detti posti direttivi; esito che, per la verità, avrebbe una sua coerenza logico-ordinamentale; non lo si è fatto per assicurare, almeno nella fase di transizione dall'attuale sistema burocratico-clientelare al nuovo (ispirato ai principi di democrazia e di efficienza), la necessaria esperienza negli aspiranti « capi d'ufficio » e per non vanificare di un colpo sistemi giuridici, organizzativi ed anche profondi convincimenti individuali ed atteggiamenti psicologici di quanti vedono pur sempre nel riconoscimento dell'idoneità alla direzione di un ufficio giudiziario una sorta di gratificazione anche personale.

La proposta di legge, dunque, lascia intatta l'attuale disciplina della cosiddetta progressione in carriera dei magistrati; intatti restano requisiti e condizioni per accedere ad un posto direttivo; intatte le procedure da seguire, intatta la « competenza » a valutare e a decidere.

L'innovazione sta nella temporaneità dell'incarico.

La necessità di un penetrante intervento legislativo in materia di incarichi direttivi è ancora più evidente se si considerano le persistenti incertezze e contraddizioni nella definizione del ruolo e dei compiti dei capi d'ufficio.

Queste contraddizioni sono davvero singolari e per qualche verso inspiegabili se si confrontano — sul punto — il « nuovo »

codice di procedura penale (per quel che ne resta dopo un'infinità di rimaneggiamenti ai quali esso è stato sottoposto nei suoi pochi anni di vita) e l'ordinamento giudiziario, nonostante alcuni flebili e incerti tentativi legislativi di adeguamento del secondo al primo.

Per semplificare.

L'articolo 70 dell'ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), nella versione introdotta dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449 (il quale aveva paradossalmente proprio lo scopo di « adeguare » l'ordinamento giudiziario al « nuovo » processo penale), continua ad affermare che « le funzioni del pubblico ministero sono esercitate dal procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione, dai procuratori generali presso le corti di appello, dai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, dai procuratori della Repubblica presso i tribunali ordinari, dai procuratori della Repubblica presso le preture circondariali ».

Non solo: al suo terzo comma, lo stesso articolo stabilisce ruvidamente che « i titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l'ufficio cui sono preposti, ne organizzano l'attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio ».

Con la graziosa « concessione » di cui al successivo quarto comma dove si « riconosce » che « nel corso delle udienze penali, il magistrato designato svolge le funzioni del pubblico ministero con piena autonomia e può essere sostituito solo nei casi previsti dal codice di procedura penale ».

Si coglie — qui — a piene mani la conferma di una concezione burocratica e semplificata delle funzioni del pubblico ministero (attribuite al capo dell'ufficio e non ai magistrati dell'ufficio mantenuti nel ruolo di meri « delegati »).

La « piena autonomia » riconosciuta al « magistrato designato » in udienza, in sé singolare nel sistema complessivo, conferma tuttavia la struttura monocratica dell'ufficio.

Una conseguenza a dir poco perversa alla quale il sistema conduce è visibile nel quinto comma dello stesso articolo 70 dell'ordinamento giudiziario dove si stabilisce addirittura, e si certifica, l'estraneità del magistrato dell'ufficio di procura alla funzione stessa di pubblico ministero: « ogni magistrato addetto a una procura della Repubblica che, fuori dell'esercizio delle sue funzioni, viene comunque a conoscenza di fatti che possano determinare l'inizio dell'azione penale o di indagini preliminari, può segnalarli per iscritto al titolare dell'ufficio. Questi, quando non sussistono i presupposti per la richiesta di archiviazione e non intende procedere personalmente, provvede a designare per la trattazione uno o più magistrati dell'ufficio ».

Qui, il coacervo di contraddizione si fa inestricabile: addirittura, il magistrato « designato per la trattazione » dell'« affare giudiziario » viene letteralmente espropriato anche della valutazione intorno alla « sussistenza dei presupposti per la richiesta di archiviazione », attribuita in via esclusiva al capo dell'ufficio.

Il « magistrato delegato » « deve procedere » alle indagini anche se per avventura egli non ravvisi nel fatto temi utili per la sola attività investigativa; egli è mero strumento dell'attività del capo dell'ufficio, delle sue valutazioni e determinazioni.

Non solo. Il magistrato che acquisisca la conoscenza diretta di « fatti che possono determinare l'inizio dell'azione penale o di indagini preliminari » li segnala (addirittura « può »; meno di quel che deve fare un agente di polizia giudiziaria !) al « titolare dell'ufficio », al quale solo spetta il potere di decidere se su quei fatti va subito richiesta l'archiviazione o se, invece, su quei fatti vanno sviluppate indagini.

Con l'aggravante che le eventuali indagini sui fatti conosciuti e segnalati da un magistrato dell'ufficio, « fuori dall'esercizio delle sue funzioni », possono essere delegate ad altro magistrato dello stesso ufficio.

Insomma, ancora, e pervicace, la struttura monocratica dell'ufficio; nessuna autonomia per il singolo magistrato addetto all'ufficio.

È del tutto evidente che questa concezione dell'ufficio giudiziario è, per « stare » all'indagine e al processo penale, radicalmente in contrasto con lo spirito del « nuovo » codice di procedura penale, dove la « personalizzazione » delle funzioni del pubblico ministero è un valore dichiarato apertamente e senza incertezze.

In questa relazione, non è necessario esemplificare oltre. Il punto è: i « poteri » del capo dell'ufficio (il « titolare », come dice l'ordinamento giudiziario vanamente aggiornato e adeguato al « nuovo » codice di procedura penale), ancora così pregnanti nella gestione stessa degli affari giudiziari, sono compatibili con la durata concettualmente senza limite dell'inca-

rico? Non è, questa situazione, una delle cause (e non la meno importante) della strutturazione di veri centri di poteri nei palazzi di giustizia e sui territori?

Non sono rari i casi di procuratori della Repubblica « in carica » (e nello stesso luogo) anche da un ventennio. Cosa che, all'evidenza, si commenta da sé.

La lunga marcia della magistratura e del Paese intorno alla democratizzazione dell'istituzione giudiziaria ed alla sua efficienza merita di conseguire un risultato concreto e visibile, parziale quanto si vuole; punto di partenza, comunque, verso ulteriori tappe nel processo di affrancamento dell'ordine giudiziario da ogni condizionamento formale o anche solo materiale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 195 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è inserito il seguente:

« ART. 195-bis - (*Temporaneità degli incarichi direttivi*) - 1. I magistrati che hanno svolto funzioni direttive, al termine dell'incarico, sono destinati ad altra sede disponibile a loro domanda e con preferenza su eventuali concorrenti alla stessa sede ed alla stessa funzione. Essi non potranno ricevere nuovi incarichi direttivi prima che siano trascorsi quattro anni dalla cessazione di quello precedente ».