CAMERA DEI DEPUTATI N. 4294-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatore: **RAFFAELE MASTRANTUONO**, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 19 ottobre 1989 (Stampato n. 1880)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(ANDREOTTI)

E DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(VASSALLI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 19 ottobre 1989

Conversione in legge del decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, recante norme sulla dirigenza delle sezioni delle indagini preliminari e delle preture circondariali

Presentata alla Presidenza il 14 novembre 1989

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il nuovo codice di procedura penale ha istituito la figura del giudice per le indagini preliminari (CIP) che esplica funzioni di particolare rilevanza e delicatezza nel vigente ordinamento processuale penale.

Infatti egli provvede – ai sensi dell'articolo 328 del codice di procedura penale – sulle richieste delle parti private, della persona offesa dal reato e del pubblico ministero, nei casi previsti dalla legge. I suoi provvedimenti possono schematicamente suddividersi in due categorie:

a) atti che intervengono nel corso delle indagini e incidono principalmente sulla libertà personale;

b) atti che assolvono ad una funzione di controllo sui risultati delle indagini.

Dalla sintetica elencazione delle categorie dei provvedimenti del GIP si ha la conferma che trattasi di un organismo di snodo del nuovo processo penale per i poteri che esercita sulle misure cautelari personali, per l'esame probatorio che svolge sui fatti portati alla sua conoscenza, ed infine per la competenza in materia di archiviazione, proscioglimento e rinvio a giudizio.

Inoltre attraverso l'udienza preliminare egli esercita una funzione oltreché giurisdizionale anche decisiva per l'impostazione complessiva del processo penale.

È di facile comprensione come l'importanza di tale figura sia ancora più rilevante in quelle sedi di grosse dimensioni e cioè nei dodici più importanti tribunali, ove fino all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale era previsto l'ufficio del consigliere istruttore con funzioni di cassazione, coadiuvato da un consigliere istruttore aggiunto con funzioni di appello.

Tuttavia la normativa che ha modificato l'ordinamento giudiziario in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ed ha disciplinato le funzioni e lo status giuridico dei magistrati dirigenti le sezioni dei giudici per le indagini preliminari (articolo 13 decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449) ha disposto che in ogni tribunale ordinario di cui alla tabella A della legge 22 dicembre 1973, n. 884, un presidente di sezione, con funzione e qualifica corrispondenti a quella di consigliere di corte di appello, diriga la sezione dei giudici singoli incaricati per la fase delle indagini preliminari.

La designazione sarebbe avvenuta in base al criterio dell'anzianità dei presidenti di sezione aspiranti, su proposta del presidente del tribunale (designazione tabellare) da recepire, come tutte le altre variazioni tabellari, in un decreto del Presidente della Repubblica avente durata biennale. Non era previsto il ruolo di presidente aggiunto nella stessa sezione.

Rimaneva aperta la questione della tutela dello status dei dirigenti degli uffici istruzione elencati alla tabella A allegata alla legge 22 dicembre 1973, n. 884, ai quali erano stati conferiti dalla predetta legge qualifica e funzione di magistrato di cassazione nonché dei consiglieri istruttori aggiunti, magistrati di corte di appello, istituiti presso gli stessi uffici istruzione con la medesima legge.

Ed invero per effetto della qualifica di magistrato di cassazione conferita dalla legge 884 del 1973 ai dirigenti degli uffici istruzione di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia, gli stessi – in virtù del principio generale dell'irreversibilità delle funzioni presente nel nostro ordinamento giudiziario – non potevano essere preposti alla dirigenza delle sezioni per le indagini preliminari, equiparate alle altre sezioni del tribunale quanto a grado del dirigente (consigliere di corte d'appello).

Per tale motivo l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 449 del 1988 dispose che i magistrati con funzioni di consigliere istruttore e di consigliere aggiunto presso i tribunali di cui alla tabella A della legge 884 del 1973 venissero assegnati ad altro ufficio della stessa o di altra sede ovvero alla Corte di cassazione. Ma le ragioni di fondo della scelta relativa alla presidenza della sezione dei GIP si riscontrano nella relazione al progetto preliminare al codice di procedura penale. La Commissione ministeriale per le modifiche all'ordinamento giudiziario, dopo aver valutato – ed accantonato – la tesi di mantenere la struttura degli attuali uffici istruzione, mutandone la funzione in quella dell'ufficio dei GIP, optava per l'istituzione di una sezione di GIP diretta da un presidente di sezione da designarsi con il sistema tabellare.

La proposta – come si legge testualmente nella relazione – « non inopportunamente segna il senso della riforma processuale che ha abolito la figura del giudice istruttore e, in sede transitoria, impedirà il permanere di consuetudini professionali nel vigente sistema processuale »; la motivazione non è dunque informata ad esigenze di tipo organizzativo ed ordinamentale ma ad impostazioni ideologiche, peraltro espresse apoditticamente.

Cosa vuol dire infatti « consuetudini professionali » e che cosa si intende per professionalità del magistrato ?

Perché si ipotizza solo per il giudice istruttore una incapacità di riconversione professionale, quando invece ad essi già la legge n. 330 dell'agosto 1988, anticipando la nuova disciplina processuale, aveva attribuito un potere decisorio sui provvedimenti limitativi della libertà personale ?

Perché ritenerli privi della capacità di terzietà e riconoscerla, invece, ai pretori che sino a ieri avevano svolto tutte le funzioni processuali: pubblico ministero, istruttore e giudice ?

Di fatto, poi, siccome il CSM ha già conferito, almeno nei grandi tribunali, le funzioni di GIP ai giudici istruttori, deve concludersi che quelle « consuetudini professionali » si addebitano solo alle persone dei dirigenti gli uffici istruzione.

Sono contraddizioni che trovano origine dalle impostazioni ideologiche che hanno sostanzialmente ispirato l'assetto legislativo del decreto del Presidente della Repubblica 449 nella materia *de qua*. E non sono i soli. C'è di più. In particolare è difficile spiegare una scelta che demanda al Presidente del tribunale la proposta-nomina del dirigente dei GIP e cioè un meccanismo tabellare, quindi provvisorio, con riguardo a sezioni che nei grandi tribunali prevedono una organizzazione con un numero cospicuo di giudici, che comporta problemi gestionali di non poco conto e che richiede una continuità dirigenziale.

Deve, inoltre, aggiungersi che la sezione dei GIP è istituzionalmente preposta al controllo della quasi totalità degli atti del pubblico ministero, il cui ufficio si compone, negli stessi grandi tribunali, di un procuratore, con funzioni di consigliere di cassazione, e due o più procuratori aggiunti con funzioni di consigliere di corte d'appello.

Tale dislivello, funzionale e di prestigio, evidenzia a chiare lettere l'inopportunità e direi forse l'irrazionalità di una scelta che colloca le sezioni del GIP in posizione di inferiorità rispetto non solo al Presidente del tribunale che, per i poteri di proposta-nomina, potrebbe, di fatto, condizionare l'attività della presi-

denza dei GIP, ma anche nei riguardi del Procuratore della Repubblica i cui atti, come detto, sono per la maggior parte, controllati dal GIP (Giudice per le Indagini Preliminari).

È proprio nella inadeguatezza di tale contesto normativo che va inquadrato il decreto-legge n. 327, che non va caricato di connotati politici che non ha e non intende avere, muovendosi esclusivamente in una ottica organizzativa e ordinamentale.

Il provvedimento, approvato al Senato, senza alcuna modifica, prevede che la presidenza delle sezioni delle indagini preliminari nei tribunali delle città indicate nella tabella A allegata alla legge 22 dicembre 1973, n. 884, sia conferita ad un magistrato con funzioni di cassazione, funzione che ben si giustifica con il grado di autonomia propria delle sezioni dei gip. È previsto, altresì, un presidente aggiunto con funzioni di appello. Le nomine sono riservate alla competenza del CSM.

Si consente in tal modo agli attuali dirigenti assegnati agli uffici istruzioni dei principali tribunali di concorrere, insieme agli altri magistrati titolari di funzioni di cassazione, al conferimento degli incarichi dirigenziali nei nuovi uffici dei GIP, ferma rimanendo la determinazione del Consiglio Superiore della Magistratura nel valutare le attitudini di ciascun candidato.

Non è pertanto vero affermare che vi è automatismo nella scelta che è esclusa invece dall'esplicito dettato del testo. né può riconoscersi alcun pregio all'argomentazione secondo la quale la concreta designazione del CSM potrebbe far venir meno la garanzia di continuità professionale che, come si legge nella relazione del decreto-legge, costituisce il fine cui tende il provvedimento.

Di quest'ultima finalità il CSM dovrà però tener conto in forza del principio costituzionale dell'inamovibilità dei magistrati (articolo 107 della costituzione) della legge sulle guarentigie (regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511) e delle proprie disposizioni regolamentari (circolare n. 10271 del 22 luglio 1988). Per cui i magistrati provenienti da ufficio soppresso hanno precedenza assoluta rispetto agli altri eventuali candidati, quanto al soddisfacimento delle loro aspirazioni.

Appaiono, pertanto, completamente infondate le argomentazioni sollevate all'esterno del Parlamento e anche al Senato circa una presunta incostituzionalità del decreto, non risultando esautorate le attribuzioni del CSM. Anzi in base alla normativa in vigore – prima del presente decreto – gli attuali capi degli uffici istruzione erano obiettivamente discriminati, in quanto veniva loro precluso di essere preposti ai nuovi uffici del GIP. Il provvedimento quindi pone rimedio a questa palese ingiustizia evitando l'insorgere di questioni di illegittimità costituzionale che si sarebbero potute configurare in una modifica *in peius* della posizione istituzionale del consigliere istruttore e consente di recuperare per la presidenza degli uffici di giudice delle indagini preliminari magistrati di sperimentata e comprovata esperienza e capacità professionale.

In ogni caso vi è un precedente costituito da un analogo decreto-legge concernente la presidenza dei tribunali di sorveglianza, con il quale allo stesso modo furono conferite le funzioni pari a quella di consigliere di cassazione che non suscitò nè polemiche né proteste.

Conseguenziale al disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 è la soppressione del richiamato comma 3 dell'articolo 39 delle norme approvate con decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1988 che assegna i consiglieri istruttori delle grandi sedi ad altro ufficio della stessa o di altra sede ovvero alla Corte di cassazione.

Nel dibattito al Senato e alla Camera sono state sollevate anche eccezioni in ordine ai presupposti di necessità e urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione e contestato il potere del Governo di ricorrere in materia allo strumento del decreto-legge.

Al riguardo, ritengo – senza dilungarmi eccessivamente su questo aspetto –

che le considerazioni svolte innanzi, le divergenze sorte e non facilmente componibili, confermano la necessità della decretazione d'urgenza e le motivazioni addotte a sostegno dal Governo, costituite dall'impellenza di intervenire prima che fossero attivati i meccanismi per la copertura dei posti dei presidenti di sezioni GIP (sui quali peraltro il CSM non aveva e non ha ancora provveduto) secondo il sistema ordinario e quindi dalla esigenza di completare gli organici delle sezioni dei GIP prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Il decreto in esame modifica, altresì, la disciplina vigente in materia di dirigenza delle preture circondariali aventi sede nelle città già interessate dalla prima parte del decreto, disponendo che ai titolari di tali preture siano conferite le funzioni di cassazione. I magistrati titolari di questi uffici che già possiedono la qualifica di magistrato di cassazione *passeranno* automaticamente al corrispondente ruolo organico alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, mentre coloro che non possiedono ancora tale qualifica manterranno la titolarità delle rispettive preture ma saranno inquadrati nel ruolo organico di cassazione solo alla data del conseguimento della relativa qualifica. Il provvedimento non incide sull'organico complessivo dei magistrati ma si limita a conferire le funzioni di cassazione a magistrati che già possiedono la relativa qualifica e godono, peraltro, della relativa retribuzione.

Il comma 3 dell'articolo 1 si occupa e si preoccupa della situazione determinatasi con la costituzione delle preture circondariali. Proprio nei circondari più importanti e in particolare nelle sedi di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia è stata ravvisata l'esigenza di conferirne la titolarità ad un magistrato con funzioni di cassazione in considerazione della complessità della posizione che viene ad assumere la nuova pretura circondariale di queste città, del numero elevato di magistrati in servizio, spesso oltre cento unità, e della conseguente esigenza di conferire all'incarico quel prestigio necessario per svolgere le funzioni di direzione e coordinamento nei confronti di altri magistrati spesso aventi pari qualifica del pretore titolare.

La norma tende, perciò, a dare il giusto rilievo ad uffici che hanno assunto un'importanza straordinaria con la riforma delle preture circondariali, disponendo che le funzioni di cassazione vengano conferite automaticamente ai magistrati dirigenti delle preture circondariali aventi sede nelle dodici maggiori città di cui alla tabella A allegata alla legge n. 884 del 1973.

Nel corso dell'esame da parte della Commissione affari costituzionali del Senato e dell'Assemblea sono stati sollevati notevoli dubbi e riserve sulla costituzionalità di tale disposizione, riconducibili tutti all'argomentazione secondo la quale verrebbe introdotto un meccanismo automatico che inciderebbe sulle competenze riservate al Consiglio superiore della magistratura.

Pur comprendendo molte delle perplessità emerse nel corso del dibattito, tuttavia ritengo che non possa escludersi la necessità di disciplinare la titolarità di quelle preture circondariali che, per effetto della legge n. 30 e con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, è stata investita di funzioni gravose e di rilevanti compiti organizzativi che rendevano opportuno preporre a tali uffici dirigenti con funzioni di cassazione proprio per la complessità, la rilevanza e l'importanza dei nuovi compiti da svolgere.

In ordine alle perplessità di ordine costituzionale sollevate per presunta violazione dell'articolo 105 della Costituzione, ritiene il relatore che le stesse siano superabili in quanto la fattispecie disciplinata non integra né un'assegnazione, né un trasferimento, né una promozione, in quanto il magsitrato dirigente resta nell'incarico che già ricopriva e per il quale fu valutato idoneo dal CSM sol che gli vengono conferite le funzioni di magistrato di cassazione.

Orbene, la procedura adottata per il conferimento di funzioni e anche di qualifiche non è nuova in quanto già la legge n. 884 del 1973 aveva previsto meccanismi automatici per il conferimento di determinate qualifiche e funzioni così come analogo decreto-legge era stato adottato per conferire ai presidenti delle sezioni di sorveglianza funzioni di cassazione, per cui può fondatamente ritenersi – come ha rilevato il Senatore Gallo al Senato – che vada affermandosi una consuetudine costituzionale che esclude interpretazioni dell'articolo 105 preclusive della legittimità del meccanismo previsto dal decreto-legge di conversione.

Le innovazioni introdotte comportano la modifica della tabella generale dell'organico dei magistrati: i consiglieri di corte di cassazione ed equiparati passano da 531 a 567, con una corrispondente diminuzione di 36 unità dei magistrati di corte di appello, magistrati di tribunale ed equiparati.

Premesso che la Commissione si è espressa a maggioranza a favore della conversione in legge del decreto in esame, è da sottolineare che nel corso del dibattito in sede referente sono stati sollevati da parte del gruppo comunista rilievi in ordine alla correttezza costituzionale del ricorso alla decretazione di urgenza in una materia oggetto di delega-legislativa. Al riguardo è invece da ritenersi che il ricorso al decreto-legge era obbligato in quanto non era possibile emanare, essendo scaduti i termini previsti dalla legge delega, un nuovo decreto legislativo modificativo delle norme in materia di titolarità dell'ufficio dei giudici per le indagini preliminari contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 449, né tantomeno poteva farsi ricorso, prima del 24 ottobre 1989, alla procedura prevista dall'articolo 7 della legge delega.

In conclusione, per le ragioni sopra esposte, si raccomanda all'Assemblea la conversione in legge del decreto-legge n. 327 nel testo trasmesso dal Senato.

RAFFAELE MASTRANTUONO,
Relatore per la maggioranza.

TESTO APPROVATO DAL SENATO	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. È convertito in legge il decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, recante norme sulla dirigenza delle sezioni delle indagini preliminari e delle preture circondariali.	*Identico.*

Decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale *n. 225 del 26 settembre 1989.*

Norme sulla dirigenza delle sezioni delle indagini preliminari e delle preture circondariali.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, nei tribunali di maggiore importanza e nell'imminenza dell'avvio delle ordinarie procedure per la copertura dei posti, alla organizzazione di uffici dei giudici per le indagini preliminari (G.I.P.), al conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione agli attuali presidenti, nonché al conferimento delle stesse funzioni ai pretori titolari dei circondari di maggiore importanza;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 settembre 1989;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro di grazia e giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

ARTICOLO 1.

1. Nei tribunali di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia la presidenza della sezione dei giudici per le indagini preliminari è conferita ad un magistrato con funzioni di cassazione.

2. Nei tribunali di cui al comma 1 è istituito il posto di presidente aggiunto della sezione dei giudici per le indagini preliminari, da conferirsi ad un magistrato con funzioni di appello.

3. La titolarità delle preture circondariali di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia è conferita a magistrati con funzioni di cassazione. I magistrati che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, hanno la titolarità dei predetti uffici, la conservano con la qualifica loro spettante; il passaggio al ruolo organico dei magistrati di cassazione avverrà alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ovvero, se non sia stata ancora conseguita la corrispondente qualifica, dalla data del conseguimento.

4. Il comma 3 dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, è abrogato.

5. La tabella B allegata alla legge 22 dicembre 1973, n. 884, già sostituita dalla tabella B allegata al decreto-legge 15 giugno 1989, n. 232, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 luglio 1989, n. 261, è sostituita dalla tabella allegata al presente decreto.

ARTICOLO. 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi delle Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 25 settembre 1989.

COSSIGA

ANDREOTTI – VASSALLI.

Visto, *il Guardasigilli:* VASSALLI.

TABELLA B.

(Prevista dall'articolo 1, comma 5).

RUOLO ORGANICO DELLA MAGISTRATURA

	Numero dei posti
Primo presidente	1
Procuratore generale presso la Corte di cassazione, presidente aggiunto alla Corte di cassazione, presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	3
Presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparati	108
Consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati	567
Magistrati di corte d'appello, magistrati di tribunale ed equiparati	7.380
Uditori giudiziari	350
Totale ...	8.409