CAMERA DEI DEPUTATI N. **4294**-A-*bis*

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatore: **BRUNO FRACCHIA**, *di minoranza*)

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 13 novembre 1989

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — A differenza della legge-delega 3 aprile 1974, n. 108, rimasta ingestita, quella che ha consentito l'emanazione e l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ha espressamente autorizzato il Governo (articoli 5, 6, 8 e 9 della legge 16 febbraio 1987, n. 81) ad « emanare le norme necessarie per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ». Inizialmente, durante i passaggi dei progetti di legge-delega da uno all'altro dei due rami del Parlamento, questa soluzione non fu accolta e ciò malgrado le insistenze di autorevoli parlamentari, tra i quali il senatore Vassalli, che nella seduta del 13 dicembre 1984 in Commissione giustizia del Senato ebbe ad esprimere la sua radicale convinzione che « l'attuale ordinamento giudiziario è in contrasto aperto con i princìpi del sistema accusatorio quale ci si propone di introdurre col disegno di legge in esame ». Fino a quel momento, però, prevalsero le opinioni di coloro che manifestavano una contrarietà di fondo a concedere al Governo la delega ad adeguare il vecchio ordinamento giudiziario preferendo invece che una materia tanto importante e delicata meritasse una legge diretta del Parlamento. Il problema ritornò in seguito su proposta del Governo, cosicché il Senato prima (21 novembre 1986) e la Camera dei deputati dopo (4 febbraio 1987), questa volta senza contrasti, delegarono l'esecutivo ad apportare le opportune modifiche alla organizzazione degli uffici giudiziari.

Mi è parso opportuno questo breve *excursus* parlamentare per stabilire quelli che, a parere del relatore, dovrebbero, essere i due punti basilari della discussione di questo decreto-legge contenente « norme sulla dirigenza delle sezioni delle indagini preliminari e delle preture circondariali ».

Il primo di questi punti riguarda la sospetta (quanto meno) legittimazione del Governo ad usare dello strumento del decreto-legge in una materia di così grande rilievo politico e istituzionale, per di più al fine di modificare e addirittura di abrogare norme appena emanate dallo stesso Governo in virtù della delega concessagli dal Parlamento.

La seconda questione concerne il merito del decreto-legge in esame, la sua compatibilità col nuovo processo e il palese contrasto con le competenze che l'articolo 105 della Costituzione affida al Consiglio superiore della magistratura. È presumibile che l'Assemblea, prima di dare corso alla discussione generale, si sia già pronunziata sulla prima questione in termini di pregiudiziale di costituzionalità. In questa sede interessa sottoporre all'attenzione dei colleghi gli elementi essenziali di una critica radicale agli indirizzi di politica legislativa del Governo.

Premesso che cardini della riforma del processo penale sono l'abolizione del giudice istruttore e l'istituzione di un giudice « terzo » rispetto alle parti, quale si configura appunto il « giudice delle indagini preliminari », il Governo, avvalendosi della delega, non solo fa scomparire le funzioni del giudice istruttore ma, coe-

rentemente, ne sopprime l'ufficio. È questa una soluzione inequivoca, ricevuta espressamente dagli articoli 13, 38 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 449, e fedele alla volontà del legislatore delegante. Al posto di questa soluzione soppressiva dell'ufficio il Governo avrebbe potuto preferirne un'altra, alternativa, quella cioè di trasformare l'ufficio del giudice istruttore in ufficio dei GIP. E invece sceglie la prima e l'accompagna (vedasi relazione ministeriale) con queste parole: « la soluzione 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 proprie del vigente sistema processuale ».

Una volta affermato questo principio e adottata la decisione conseguente sul piano ordinamentale, seguono le ulteriori norme attuative. L'articolo 38 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 449, proprio perché gli uffici dei GIP, cioè del giudice « terzo » rispetto alle parti nel rito accusatorio, non devono più essere articolazioni autonome o addirittura contrapposte, spesso con proprio organico, all'interno del tribunale, ma invece costituire un *continuum* con le sezioni giudicanti, aumenta i posti in organico dei presidenti di sezione dei tribunali. Ne consegue che il presidente di sezione dei GIP nei 12 tribunali delle grandi città (così definiti dalla legge 22 dicembre 1973, n. 884) non è più considerato « posto di organico » (come lo erano gli uffici del giudice istruttore) bensì « posto tabellare ».

Il risultato di questa normativa non poteva non riflettersi sulla composizione del ruolo organico della magistratura. Così, col decreto-legge 15 giugno 1989, n. 232, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 luglio 1989, n. 261, il Governo calcola i nuovi organici sulla base delle esigenze intervenute con l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo.

Ultimo atto, in ordine di tempo, ma non di certo per importanza, sono le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del nuovo codice contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 271 del 28 luglio 1989 e quelle contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 273 in pari data, attuative e transitorie delle disposizioni di adeguamento dell'ordinamento giudiziario di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 22 settembre 1988. La materia trattata, quella che interessa l'argomento al nostro esame, è la sorte dei giudici istruttori nel periodo transitorio durante il quale resterà in vigore il vecchio rito e più precisamente la posizione dei consiglieri istruttori e dei consiglieri istruttori aggiunti nei 12 grandi tribunali già considerati. Il Governo, nelle osservazioni all'articolo 19 del progetto relativo al decreto del Presidente della Repubblica n. 273 del 1989, così si esprime: « Le funzioni attribuite per un periodo determinato in capo ad un certo numero di giudici istruttori, in assenza di nuove sopravvenienze, non richiedono una funzione dirigenziale assimilabile a quella ora svolta dai consiglieri istruttori e dai consiglieri istruttori aggiunti. Il mantenimento nelle precedenti funzioni dei consiglieri istruttori e dei consiglieri istruttori aggiunti finirebbe con l'interferire nelle attribuzioni proprie del presidente della sezione dei giudici delle indagini preliminari, nominato ai sensi dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1988. A tali sezioni saranno anche assegnati magistrati mantenuti nelle funzioni di giudice istruttore. Si verificherebbe così una disfunzionale sovrapposizione della soppressa struttura dell'ufficio istruzione, con quella nuova destinata a gestire il nuovo CPP. Non si è quindi ritenuto di prevedere che anche tali magistrati possano essere mantenuti nelle precedenti funzioni per tutto il periodo transitorio. L'ampio termine di un anno per la conclusione della istruttoria nei più gravi reati, tra l'altro, prolungherebbe oltre modo la permanenza nella sede precedente di consiglieri istruttori e consiglieri istruttori aggiunti, trasferiti a norma dell'articolo 39 comma 3 del de-

creto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1988, con eccessivo aggravio per gli uffici di nuova destinazione. In ordine alla soluzione adottata la Commissione parlamentare non ha formulato osservazioni. Per rendere inequivoco il significato normativo che si è inteso dare alla disposizione, corrispondendo alla richiesta formulata nel parere del CSM, si è precisato che la proroga delle funzioni riguarda soltanto giudici istruttori che non abbiano funzioni direttive o semidirettive ».

Qui termina l'attività legislativa delegata del Governo. Improvvisamente, circa due mesi dopo e precisamente il 25 settembre 1989, lo stesso Governo emana il decreto-legge n. 327 al nostro esame col quale:

1) stabilisce che la presidenza della sezione dei GIP nei 12 grandi tribunali è conferita ad un magistrato con funzioni di cassazione e che negli stessi tribunali è istituito un posto semi-direttivo di presidente aggiunto della sezione dei GIP da conferirsi ad un magistrato con funzioni di appello;

2) abroga la norma delegata del comma 3 dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 449, quella che, uniformandosi ai commi 3 e 5 della legge delle guarentigie, dispone che « i magistrati con funzioni di consigliere istruttore » e di « consigliere istruttore aggiunto » presso i 12 grandi tribunali vengano assegnati ad altro ufficio della stessa sede o di altra sede ovvero alla corte suprema di cassazione anche in soprannumero;

3) sostituisce le tabelle di cui al decreto-legge 15 giugno 1989, n. 232;

4) attribuisce ai pretori dirigenti le Preture circondariali delle 12 città la funzione di magistrato di cassazione e assicura la permanenza della titolarità in capo ai magistrati che attualmente le occupano.

Le conseguenze immediate, per quanto riguarda la presidenza degli uffici dei GIP, sono di tutta evidenza: esse diventano posto « in organico », non più una presidenza alla stregua delle altre sezioni del tribunale, e la loro titolarità è conferita ad un magistrato con funzioni di cassazione. In questo modo « il governo decreto-legge » fa saltare l'impianto centrale, il fulcro della riforma ordinamentale costruito fino a un mese prima dal « governo legislatore delegato ». Questi non ancora soddisfatto per l'opera compiuta e al fine di consentire che la vecchia struttura della sezione istruttoria sopravviva intatta, crea anche il posto semi-direttivo di presidente aggiunto con funzioni di magistrato di appello, figura del tutto sconosciuta alle norme del nuovo codice e a quella di adeguamento, comprese le transitorie.

A questo punto il gioco è fatto. I vecchi presidenti e presidenti aggiunti non trovano più alcuno ostacolo. Il posto non lo lasciano, cambia solo il nome dell'ufficio. Per intanto continuano il lavoro di giudici istruttori per tutto il periodo transitorio. Poi, non essendo più applicabile il principio della irreversibilità delle funzioni, conclusa la fase transitoria, non dovranno più trasferirsi in altra sede o in cassazione, come disponeva la norma del « governo legislatore delegato » di cui al 3° comma dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 449 ma, avvalendosi del disposto della legge del 1946 sulle guarentigie, che fa obbligo al CSM di tener conto delle aspirazioni dei magistrati da trasferire, diventeranno rispettivamente i presidenti e i presidenti aggiunti degli uffici dei GIP nelle grandi città.

Che cosa abbia spinto il Governo ad affidarsi addirittura ad un decreto-legge per dare una spallata al nuovo codice, a cambiare tutto prima, per non cambiare nulla dopo, lo riconosce lo stesso Governo nella relazione introduttiva al decreto-legge. « Si tratta », dice il Ministro riferendosi ai capi dei vecchi uffici del giudice istruttore, « di non disperdere preziose esperienze professionali acquisite nella dirigenza dell'ufficio istruttorio, esperienze che hanno molti aspetti co-

muni *(sic)* con le funzioni esercitabili come dirigenti della sezione GIP ». Dunque, il Governo afferma l'esatto contrario di qualche settimana prima, si contraddice, smentisce l'idea-forza più importante del nuovo processo, quella che sostituisce il giudice inquisitore dell'istruttoria col giudice « terzo » delle indagini preliminari.

Così stando le cose non si può non concludere che la decisione del Governo di tenere quei magistrati fermi al loro posto, anziché trasferirli ad altre sedi, come la Cassazione, adeguate alle loro indubbie capacità professionali, rappresenta un interesse concreto, coltivato per favorire esclusivamente quegli stessi magistrati che da anni presidiano uffici giudiziari che sono diventati i crocevia obbligati delle grandi inchieste ma anche le sedi più note per le avocazioni e gli insabbiamenti. In questo modo il Governo, in realtà, si inserisce nell'aspro contenzioso che agita in queste settimane la Magistratura e che lascia ampi spazi ai tentativi di forzare gli assetti istituzionali, tentativi sempre pronti ad utilizzare in modo strumentale le accuse di politicizzazione che finiscono per delegittimare l'ordine giudiziario e di ledere la giusta aspirazione dei cittadini ad avere giudici affidabili e sicuri per la riaffermazione dei loro diritti. Lo fa prendendo posizione a favore di un'area piccola ma significativa di giudici, stabilendo con essa un rapporto privilegiato, dichiarandosi disponibile ad una politica di scambio che non potrà non portare per il futuro ad incrementare le ambizioni personali e le spinte corporative e che finirà per incidere negativamente sull'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Analoga a quella dei capi degli uffici dei GIP è la soluzione che col decreto-legge si è voluto dare alla titolarità delle 12 grandi preture circondariali. Qui, addirittura, il Governo si sostituisce al Consiglio superiore della magistratura e, con decreto, esercita una competenza che lo articolo 105 della Costituzione affida ad altri, quella di provvedere alla nomina dei magistrati nei vari uffici assegnando loro le relative funzioni.

A nulla vale, come ha fatto il Ministro, invocare il precedente della legge n. 884 del 1973, posto che quella legge (e non decreto) agiva su uffici preesistenti e non creava invece, come ora, nuove articolazioni giudiziarie.

Proprio da questa seconda parte del provvedimento trova conferma la concezione gerarchica che il Governo ha dello ordinamento giudiziario, in direzione opposta alla esigenza conclamata di introdurre il principio della temporaneità degli incarichi direttivi.

Onorevoli colleghi, prima di concludere il relatore intende tornare su un aspetto del decreto in conversione che trascende la materia regolata e che richiede da parte di questa Assemblea un giudizio netto e preciso in sede politica. Il Governo, dopo avere gestito una delega concessagli dal Parlamento, a breve distanza di tempo dall'emanazione dei decreti legislativi, torna sulla materia, si avvale dello strumento del decreto-legge per abrogare le norme appena entrate in ordinamento e le sostituisce con altre contrarie ai princìpi e ai criteri contenuti nella legge di delegazione e riaffermati dalla Commissione parlamentare bicamerale in sede di parere.

Non mi pare che esistano precedenti di tale natura e che sia la prima volta che il Governo, esercitando la sua limitata potestà legislativa, ponga a conflitto le norme degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

In sede di Commissione il Governo si è difeso da questo rilievo evitando di sostenere gli argomenti contenuti nella relazione al decreto. Ben sapendo che un cambiamento di opinione o di indirizzo non avrebbe consentito di sacrificare la volontà legislativa espressa dal Parlamento con la legge di delegazione, lo stesso Governo ha fatto riferimento a fatti nuovi, intervenuti successivamente alla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica e tali da giustificare il ricorso alla decretazione di urgenza. Questi fatti sarebbero rappresentati dall'avve-

nuta assegnazione di molti magistrati dei vecchi uffici istruzione ai nuovi uffici dei GIP. Di qui la discriminazione nei confronti dei dirigenti dei vecchi uffici e la necessità di provvedere.

L'argomento è destituito di fondamento, e lo dimostra il parere che lo stesso Governo espresse a suo tempo sulla bozza di decreto contenente norme transitorie di adeguamento dell'ordinamento giudiziario, espressamente riportate in questa relazione. In ogni caso, se il Governo avesse voluto osservare un corretto comportamento costituzionale, intendendo modificare la precedente normativa avrebbe dovuto emanare un diverso decreto avvalendosi della delega. Glielo avrebbero consentito i tempi della stessa delega previsti dal 2° comma dell'articolo 9 della legge 16 febbraio 1987 n. 81, trattandosi di mantenere al loro posto i consiglieri istruttori durante il periodo transitorio. Poi, presentando idonea iniziativa legislativa avrebbe potuto chiedere al Parlamento di disciplinare con legge l'intiera materia.

Verità è che il Governo ha preferito il decreto-legge per ovvie ragioni. Anzitutto per non dover ricorrere al parere del Consiglio superiore della magistratura, e poi, soprattutto, a quello del Parlamento attraverso la Commissione consultiva bicamerale. Quindi per far trovare lo stesso Parlamento di fronte al fatto compiuto, ancorché contrario alla sua volontà.

Sono questi i motivi che dovrebbero determinare la Camera dei Deputati a non convertire in legge il decreto in esame.

BRUNO FRACCHIA, *Relatore di minoranza.*