

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3937

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato PAGANO

Abrogazione del comma 2 dell’articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di limitazione delle funzioni attribuibili ai magistrati ordinari al termine del tirocinio

*Presentata il 28 giugno 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’attribuzione delle funzioni giudicanti penali ai magistrati ordinari al termine del tirocinio è soggetta alle limitazioni disposte dal comma 2 dell’articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come da ultimo sostituito dall’articolo 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, in base al quale «I magistrati ordinari al termine del tirocinio non possono essere destinati a svolgere le funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all’articolo 550 del codice di procedura penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell’udienza preliminare anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità». Ciò comporta rilevanti difficoltà organizzative soprattutto negli uffici di piccole dimensioni, poiché in tali uffici si realizza la copertura quasi integrale delle piante organiche proprio con l’assegnazione dei magistrati di prima nomina.

Al termine del tirocinio, infatti, i predetti possono essere ammessi a svolgere esclusivamente funzioni civili, funzioni collegiali penali ovvero funzioni monocratiche penali per i soli reati previsti dall’articolo 550 del codice di procedura penale (ossia contravvenzioni ovvero delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, nonché altri reati espressamente indicati, per i quali si procede mediante citazione diretta del reo in giudizio).

Orbene, nei tribunali di piccole dimensioni, soprattutto quelli situati in aree disagiate e con grossi carichi di lavoro, tali limitazioni provocano non solo rilevanti difficoltà organizzative, giacché la copertura degli organici è prevalentemente assicurata dai magistrati di prima nomina, ma anche evidenti inefficienze, con ricadute inevitabili sulla prescrizione dei reati, an-

che di quelli aventi cospicuo impatto sociale, quali i reati ambientali. Si aggiungano, poi, le rilevanti stasi processuali che prolungano irragionevolmente la durata dei processi, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tali effetti conseguono all'impossibilità di destinare i magistrati, al termine del tirocinio, alle funzioni monocratiche penali per il giudizio sugli imputati di reati diversi da quelli di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, ossia per i reati di competenza monocratica di maggior allarme sociale perché più gravi, in quanto puniti con pena massima superiore a quattro anni, in uffici ove è poi difficile che un magistrato che consegua la prima valutazione di professionalità decida di permanere.

La prima valutazione di professionalità, infatti, si ottiene dopo quattro anni dal decreto di nomina; ora, poiché la legittimazione al trasferimento si acquisisce dopo tre anni di permanenza nel medesimo ufficio, di regola, in piccoli «tribunali di frontiera» — che devono far fronte con poche risorse umane ad allarmanti spinte criminali provenienti dalla compagine sociale — avviene che i magistrati di prima nomina, appena conseguita la prima valutazione di professionalità e dunque la possibilità di trattare i processi provenienti dall'udienza preliminare, abbiano raggiunto anche la legittimazione al trasferimento, ottenendo il tramutamento in altri uffici.

L'effetto consequenziale negativo è che in queste sedi, di fatto, sono perpetuamente carenti le risorse umane necessarie non solo per consentire la normale funzionalità degli uffici, ma anche per dare un'effettiva risposta di legalità alla società civile in termini di punibilità dei reati di competenza monocratica di maggior allarme sociale, diversi da quelli di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale.

Un'ulteriore disfunzione che si determina in queste sedi di piccole dimensioni è costituita dalle notevoli difficoltà di organizzazione non solo dei turni feriali, ma anche di quelli ordinari, per la carenza di magistrati che siano abilitati alle convalide

degli arresti e dei fermi e al conseguente giudizio direttissimo per i reati diversi da quelli di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale.

Né può affermarsi che i magistrati ordinari al termine del tirocinio non siano idonei a svolgere le predette funzioni monocratiche.

Il concorso per l'accesso ai ruoli della magistratura, infatti, è divenuto un concorso di secondo grado. Dalla data di entrata in vigore della legge 30 luglio 2007, n. 111, che ha modificato il decreto legislativo n. 160 del 2006, oltre al conseguimento della laurea in giurisprudenza (salvo il possesso di altri requisiti concernenti in particolare, ma non solo, il pieno godimento dei diritti civili nonché l'incensurabilità della propria condotta), è necessario anche il possesso di requisiti indicati analiticamente nell'articolo 2 del predetto decreto legislativo. Tenuto conto che ai fini dell'anzianità minima di servizio necessaria per l'ammissione non sono cumulabili le anzianità maturate in più categorie fra quelle previste e di seguito specificate, al concorso per esami per l'accesso alla magistratura ordinaria sono ammessi: *a*) i magistrati amministrativi e contabili; *b*) i procuratori dello Stato che non sono incorsi in sanzioni disciplinari; *c*) i dipendenti dello Stato, con qualifica dirigenziale o appartenenti ad una delle posizioni dell'area C prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro — comparto Ministeri, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica e che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari; *d*) gli appartenenti al personale universitario di ruolo docente in materie giuridiche in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza che non sono incorsi in sanzioni disciplinari; *e*) i dipendenti, con qualifica dirigenziale o appartenenti alla ex area direttiva, della pubblica amministrazione, degli enti pubblici a carattere nazio-

nale e degli enti locali, che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica o, comunque, nelle predette carriere e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari; *f*) gli abilitati all'esercizio della professione forense e, se iscritti all'albo degli avvocati, non incorsi in sanzioni disciplinari; si precisa che per abilitati all'esercizio della professione forense debbono intendersi coloro che hanno superato gli orali dell'esame di avvocato mentre non è necessaria l'iscrizione al relativo albo professionale; viceversa, sono esclusi i semplici abilitati al patrocinio, dopo un anno di pratica forense; *g*) coloro i quali hanno svolto le funzioni di magistrato onorario (ossia giudice di pace, giudice onorario di tribunale, vice procuratore onorario, giudice onorario aggregato) per almeno sei anni senza demerito, senza essere stati revocati e senza essere incorsi in sanzioni disciplinari; *h*) i laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali previste dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 398 del 1997; *i*) i laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, e hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche; *l*) i laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, e hanno conseguito il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1982; *m*) i laureati che

hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata almeno quadriennale e che hanno concluso positivamente il tirocinio presso gli uffici giudiziari o hanno svolto il tirocinio professionale per diciotto mesi presso l'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 73 del decreto-legge n. 69 del 2013 nel testo vigente a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014.

È evidente, dunque, come l'accesso alla magistratura ordinaria sia oggi consentito, salvo il possesso degli ulteriori requisiti di legge di cui sopra si è detto e salvo ovviamente il superamento delle relative prove concorsuali, solo a coloro che, oltre ad aver completato un determinato percorso di studi universitari, abbiano maturato altresì una significativa esperienza *post lauream* professionalizzante ovvero professionale in senso proprio: ciò dimostra il chiaro intento, fatto proprio evidentemente dal legislatore che ha introdotto tale riforma normativa, di assicurare una più attenta selezione dei candidati e degli aspiranti all'accesso alla carriera di magistrato ordinario nella prospettiva, conseguentemente e in ultima istanza, di innalzare la qualità del servizio della giustizia fornito ai consociati.

Pertanto, è evidente che si accede ormai a questa professione ordinariamente ad un'età sufficientemente matura e con una preparazione – garantita dalle modalità di superamento del concorso – che assicurano pienamente quelle capacità di competenza ed equilibrio necessarie per decidere anche su reati diversi da quelli di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale.

A ciò si aggiunga che tali limitazioni legislative riguardanti l'attribuzione di funzioni giudicanti penali monocratiche creano anche le seguenti plurime e rilevanti illogicità sistematiche:

1) è consentito ai magistrati requiranti, che non abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità, di svolgere le delicate funzioni penali requiranti monocratiche con la facoltà di adozione di qual-

sivoglia iniziativa in materia di impulso procedimentale, esercizio di azione penale, richiesta di adozione di misure cautelari personali e reali e impugnazione con riferimento all'intero catalogo delle fattispecie delittuose;

2) ai magistrati giudicanti, all'esito del tirocinio, è permesso di decidere in composizione collegiale su delitti di grande allarme sociale, quali, a titolo meramente esemplificativo, quelli previsti dagli articoli 416-bis e 575 del codice penale, ed è loro permesso anche di presiedere detti collegi: eventualità che nei tribunali di piccole dimensioni sovente si verifica;

3) è legislativamente possibile attribuire ai giudici onorari di tribunale, magistrati onorari che per le modalità di selezione offrono minori garanzie di capacità e preparazione, la cognizione dibattimentale di ogni reato giudicabile in composizione monocratica, senza alcuna limitazione;

4) le limitazioni previste dalla norma espressa dall'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006 vengono meno con il conseguimento della prima valutazione di professionalità. Orbene, il predetto requisito di per sé non è idoneo ad assicurare una maggiore competenza e professionalità nelle materie oggetto di preclusione; infatti, a differenza di quanto avviene per le funzioni di giudice delle indagini preliminari nonché di giudice per l'udienza preliminare, per le quali l'articolo 7-bis, comma 2-bis, dell'ordinamento giu-

diziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, richiede il pregresso svolgimento di quelle di giudice del dibattimento per almeno due anni, nel caso che qui interessa non occorre alcun preventivo impegno del magistrato in attività del settore corrispondente, cosicché ben possono essere destinati a svolgere funzioni dibattimentali monocratiche illimitate magistrati che prima del conseguimento della prima valutazione di professionalità abbiano svolto in via esclusiva attività giurisdizionali civili, ciò che certamente non assicura maggiore consapevolezza nell'assunzione delle determinazioni richieste dalle nuove materie attribuite.

Tutto ciò posto, è auspicabile che la norma espressa dal comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 160 del 2006, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, venga abrogata, per le inefficienze che ha determinato nell'organizzazione delle sedi giudiziarie rispetto alle esigenze processuali, con ricadute negative sulla durata dei processi e sulla prescrizione dei reati, per le sussistenti illogicità sistematiche e per l'assenza di giustificazione normativa, tanto più in considerazione del fatto che il concorso per i ruoli della magistratura, essendo ormai un concorso di secondo grado, assicura che quanti accedono alla magistratura abbiano già conseguito una significativa esperienza professionalizzante *post lauream*, con conseguente innalzamento della qualità del servizio della giustizia fornito ai consociati.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, è abrogato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*17PDL0060420\*