

Assetto ordinamentale del GIP anche alla luce delle prospettive di riforma (*Risoluzione del 14 ottobre 1999*)

L'assetto ordinamentale del giudice per le indagini preliminari, reso più complesso dal nuovo regime processuale delle incompatibilità, rischia di presentare oggi ulteriori problemi di tipo ordinamentale ed organizzativo, alla luce delle modifiche dell'art. 7 bis dell'ordinamento giudiziario che sono state approvate dal Senato della Repubblica e che il Parlamento nel suo complesso si appresta a varare.

La previsione, introdotta dall'art. 60 del disegno di legge n. 3807, che il giudice incaricato dei provvedimenti previsti per la fase delle indagini preliminari non possa esercitare tali funzioni per più di tre anni consecutivi e che possano svolgere funzioni di giudice per le indagini preliminari solamente i magistrati che hanno svolto per almeno due anni funzioni di giudice del dibattimento rischia di provocare la paralisi dei tribunali dotati di un organico non superiore alle venti unità, ossia di ben 99 uffici giudiziari su un totale di 164.

Le innovazioni introdotte dal disegno di legge, così come licenziato dal Senato della Repubblica, devono essere, infatti, correlate al complesso sistema d'incompatibilità risultante da un lato dal nuovo testo dell'art. 7 ter R.D. 30.1.1941 n. 12 e, dall'altro, dall'art. 34 c.p.p., così come modificato dalle numerose pronunzie della Corte Costituzionale.

Ai sensi dell'art. 7 ter R.D. 12/1941 modificato sussiste incompatibilità tra le funzioni di giudice per le indagini preliminari e quelle di giudice per l'udienza preliminare.

In base all'art. 34 c.p.p. si configurano ben 19 ipotesi d'incompatibilità.¹

-
- I. non può partecipare al giudizio, compreso quello che si svolge con rito abbreviato, il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere (art. 34, comma 2, c.p.p., sentenza Corte Costituzionale 4-12 novembre 1991 n. 401);
 - II. non può partecipare al successivo giudizio abbreviato il g.i.p. presso la pretura che abbia emesso, ai sensi dell'art. 554, comma 2, c.p.p. ordinanza con cui ordina al P.M. di formulare l'imputazione (sentenza Corte Costituzionale 15-26 ottobre 1990 n. 496);
 - III. non può partecipare al successivo giudizio abbreviato il gip presso il tribunale che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 409, comma 5, c.p.p. (sentenza Corte Costituzionale 4-12 novembre 1991 n. 401);
 - IV. non possono partecipare al giudizio dibattimentale il g.i.p. presso la pretura che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 554, comma 2, c.p.p., il gip presso il Tribunale che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 409, comma 5, c.p.p., il gip che abbia rigettato la richiesta di decreto di condanna per la ritenuta inadeguatezza della pena richiesta dal PM (sentenza Corte Costituzionale 19-30 dicembre 1991 n. 502; ordinanza Corte Costituzionale 21 febbraio - 9 marzo 1992 n. 104);
 - V. non può partecipare all'udienza dibattimentale il gip presso la pretura che abbia respinto la richiesta di applicazione di pena concordata per la ritenuta non credibilità di circostanze attenuanti (sentenza Corte Costituzionale 16-25 marzo 1992 n. 124);
 - VI. non può partecipare al giudizio il giudice del dibattimento che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata ex art. 444 c.p.p. (sentenza Corte Costituzionale 13-22 aprile 1992 n. 124);
 - VII. non può procedere al dibattimento il pretore che, prima dell'apertura dello stesso, abbia respinto la richiesta di applicazione di pena concordata per il ritenuto non ricorrere di un'ipotesi attenuata del reato contestato (sentenza Corte Costituzionale 19-26 ottobre 1992 n. 399);
 - VIII. non può partecipare al giudizio abbreviato il gip che abbia rigettato la richiesta di pena concordata di cui all'art. 444 c.p.p. (sentenza Corte Costituzionale 2-16 dicembre 1993 n. 439);
 - IX. è incompatibile alla funzione di giudizio il gip il quale, per la ritenuta diversità del fatto, sulla base di una valutazione del complesso delle indagini preliminari, abbia rigettato la domanda di oblazione (sentenza Corte Costituzionale 15-30 dicembre 1994 n. 453);
 - X. sussiste incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che abbia, all'esito di precedente dibattimento, riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, ordinato la trasmissione degli atti al P.M. a norma dell'art. 521, comma 2, c.p.p. (sentenza Corte Costituzionale 15-30 dicembre 1994 n. 455);
 - XI. è incompatibile a partecipare al dibattimento il gip che ha adottato nel procedimento una misura cautelare (sentenza Corte Costituzionale 15 settembre 1995 n. 432);
 - XII. è incompatibile alla funzione di giudizio il giudice che, come componente del tribunale del riesame (art. 309 c.p.p.) si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato (sentenza Corte Costituzionale 24 marzo 1996 n. 131);
 - XIII. sussiste incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice, che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine ad una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato (art. 310 c.p.p.), si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta (sentenza Corte Costituzionale 24 marzo 1996 n. 131);
 - XIV. non può partecipare al giudizio abbreviato e disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il gip che abbia disposto una misura cautelare personale (sentenza Corte Costituzionale 20 maggio 1996 n. 155);
 - XV. non può partecipare al giudizio abbreviato e disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il gip che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale (sentenza Corte Costituzionale 20 maggio 1996 n. 155);
 - XVI. non può partecipare al giudizio dibattimentale il gip che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale

Di conseguenza chi assume funzioni di g.i.p., nella logica del nuovo sistema, andrà incontro ad un doppio ordine di preclusioni: dopo tre anni non potrà fare il gip (e in un piccolo tribunale, alla fine non sarà più disponibile nessuno) e, nel contempo, non potrà svolgere una lunga serie di adempimenti nei processi che sia stato chiamato a trattare: non potrà essere giudice dell'udienza preliminare, non potrà trattare richieste di patteggiamento o di rito abbreviato. Naturalmente non potrà essere neppure giudice dibattimentale. D'altra parte il suo ufficio, per lo stesso processo, dovrà utilizzare (creando i presupposti di ulteriori incompatibilità) almeno un altro giudice per l'udienza preliminare, giudice a sua volta inutilizzabile per i riti speciali in caso d'adozione di provvedimenti cautelari. Dunque, per questi riti dovrebbe essere chiamato un terzo giudice, naturalmente destinato a diventare incompatibile rispetto a procedimenti separati quando riguardino lo stesso fatto.

Alla situazione descritta può avviarsi solo in due modi ragionevoli.

Il primo sarebbe quello di prevedere un forte organico per la sezione del giudice per le indagini preliminari, in modo che sui singoli processi non vi sia scambio di funzioni tra magistrati. È di intuita evidenza, peraltro, che, se tutti i magistrati svolgeranno funzioni di g.i.p. e g.u.p. (comprendendo in quest'ultima categoria anche le funzioni di giudice del rito speciale), dovrebbero tutti essere sostituiti dopo tre anni.

Questa prospettiva non è assolutamente realistica per i tribunali medio-piccoli .

L'altra soluzione sarebbe quella nei fatti maturata in questi anni, e cioè una stabilità di composizione della sezione gip, che "isoli" dal dibattimento i magistrati incompatibili e non coinvolga d'altronde magistrati del dibattimento in provvedimenti che li rendano a loro volta incompatibili. Esiste, invero, una diretta proporzionalità tra i casi di concreta inidoneità a celebrare il processo e l'avvicinarsi dei magistrati nei vari uffici e attraverso le varie funzioni.

In base alle incompatibilità e ai criteri di rotazione desumibili dalle prospettive di riforma comporre le sezioni gip e, comunque, assicurare le funzioni relative sarà impossibile nei tribunali medio-piccoli sia con riguardo alla fase transitoria che per il meccanismo delineato a regime.

Con riguardo al primo profilo si sono poste le condizioni per un massiccio esodo di componenti delle sezioni ragionevolmente riferito a ben oltre la metà dei componenti: a Torino il fenomeno interesserà 17 giudici su 22, a Milano 27 su 34, a Roma 25 su 40.

Questi giudici non potranno essere in generale destinati a funzioni dibattimentali per la grande incidenza di situazioni d'incompatibilità personale che ostacolerebbe il loro lavoro, in quanto ciascuno di essi è incompatibile in un numero di procedimenti ben maggiore di quelli che gli sono assegnati proprio a causa del sistema normativo in precedenza illustrato.

Si dovrebbe, quindi, pensare alla destinazione dei gip con permanenza nell'ufficio superiore a tre anni alle sezioni civili, ma i giudici civili, a loro volta, non potranno essere assegnati a funzioni di gip, a meno che non abbiano svolto per due anni funzioni penali dibattimentali.

L'art. 7 ter R.D. 12/1941 nella nuova formulazione approvata dal Senato prevede, infatti, come già ricordato, che possano svolgere funzioni di gip solamente i magistrati che hanno esercitato almeno due anni funzioni di giudice del dibattimento.

Per completezza è da sottolineare che, ai sensi dell'art. 48 dell'ordinamento giudiziario, approvato con R.D. 30.1.1941 n. 12, così come da ultimo modificato dall'art. 61 del disegno di legge n. 3807 approvato dal Senato della Repubblica, il tribunale in composizione monocratica è costituito

ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale (sentenza Corte Costituzionale 20 maggio 1996 n. 155);

- XVII. non può disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il giudice che, come componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o imputato, nonché il giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta (sentenza Corte Costituzionale 20 maggio 1996 n. 155);
- XVIII. non può partecipare al giudizio nei confronti di un imputato il giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare una precedente sentenza nei confronti di altri soggetti, nella quale la posizione di quello stesso imputato in ordine alla sua responsabilità penale sia già stata comunque valutata (sentenza Corte Costituzionale 2 novembre 1996 n. 371);
- XIX. non può pronunciarsi sulla richiesta di emissione di decreto penale di condanna il gip che abbia emesso l'ordinanza di cui agli artt. 409, comma 5, e 554, comma 2, c.p.p.

da un magistrato che abbia esercitato la funzione giurisdizionale per non meno di tre anni.

Ne consegue che nella maggior parte dei tribunali medio-piccoli dell'Italia meridionale, costituiti prevalentemente da uditori giudiziari con funzioni o, comunque, da magistrati con anzianità inferiore a tre anni, all'esito della prevista rotazione sarà impossibile assicurare la copertura degli organici degli uffici del gip e delle sezioni dibattimentali, a meno che non si vogliano contraddittoriamente fare assurgere a regole generali le deroghe per "imprescindibili e prevalenti esigenze di servizio" contenute negli artt. 60 e 61 del disegno di legge.

A scopo esemplificativo è stata presa in esame la situazione attuale dei seguenti uffici giudiziari siciliani e calabresi in cui l'applicazione delle nuove norme sarebbe destinata a provocare la paralisi di cui sopra.

- a Caltagirone, su 11 magistrati, nove hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- ad Enna, su 8 magistrati, tutti e otto hanno un'anzianità di servizio inferiore a tre anni;
- a Gela, su 11 magistrati, dieci hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Modica, su 8 magistrati, cinque hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Nicosia, su 7 magistrati, cinque hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Patti, su 9 magistrati, sei hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Sciacca, su 9 magistrati, cinque hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Castrovillari, su 11 magistrati, 10 hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Lametia Terme, su 12 magistrati, sei hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Paola, su 13 magistrati, dieci hanno un'anzianità inferiore a tre anni;
- a Rossano Calabro, su 9 magistrati, otto hanno un'anzianità inferiore a tre anni.

Le prospettive di riforma ordinamentale appaiono con evidenza inconciliabili con l'attuale geografia delle circoscrizioni giudiziarie, pure recentemente rivistate dal legislatore, e caratterizzate da una prevalenza di tribunali dotati di organico inferiore a venti unità.

Non si può, d'altra parte, ovviare al complesso sistema delle incompatibilità sopra delineato mediante il ricorso alle tabelle infradistrettuali, la cui utilizzazione verrebbe ad interessare tribunali limitrofi, di piccole dimensioni, gravati dai medesimi problemi.

Ulteriori inconvenienti si verificherebbero in occasione della assegnazione delle sedi agli uditori giudiziari, che, secondo le esperienze pregresse, vengono destinati in prevalenza proprio presso uffici abitualmente meno richiesti (tribunali medio-piccoli e sedi disagiate).

Infine, l'art. 61 dell'articolato, modificativo dell'art. 47 ter dell'ordinamento giudiziario, interviene su una situazione appena valutata con d. lvo 19.2.1998 n. 51 e con dl 4.5.1999 n. 138, convertito dallo stesso Parlamento senza modificazioni sul punto e, nella fase di maggior criticità dell'organizzazione del giudice unico, introduce modificazioni che, soprattutto nelle aree metropolitane, imporranno una totale ristrutturazione degli uffici, con prevedibili ricadute sugli utenti meritevoli di attenta considerazione.

Per tali motivi la Commissione

delibera

l'approvazione della presente risoluzione e la trasmissione al Ministro della giustizia.