

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1938**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori FASSONE, CALVI, MARITATI, AYALA,  
MANCINO e BATTISTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GENNAIO 2003**

---

Composizione dell’organo giudiziario quando è imputato o  
parte un magistrato

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'ordinamento prevede ancora alcune situazioni di giustizia che si può definire «domestica», intendendosi per tale quella situazione nella quale l'organo chiamato a decidere una certa controversia è solidale per appartenenza a una delle parti in contesa.

Ciò si verifica quando un magistrato assume la qualità di indagato, imputato, persona offesa, danneggiato in un processo penale, o parte in un giudizio civile, e viene giudicato da appartenenti al suo stesso ordine, sia pure esercitanti la giurisdizione in un distretto diverso (articoli 11 del codice di procedura penale e 30-*bis* del codice di procedura civile). Accade quando il Parlamento giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, *ex* articolo 66 della Costituzione, ovvero autorizza determinate soggezioni alla giurisdizione ordinaria, *ex* articolo 68 della Costituzione. Accade ancora quando la Corte costituzionale provvede in merito ad analoga immunità, *ex* articolo 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ovvero in merito a cause di rimozione o di sospensione dall'ufficio, *ex* articolo 7 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

Delle anzidette situazioni solo la prima è suscettibile di essere rimossa attraverso lo strumento della legge ordinaria, e d'altronde è quella che attualmente genera le maggiori tensioni istituzionali, in particolare sotto un profilo. Data l'elevata conflittualità tra la classe politica e la magistratura, accade con frequenza che esponenti della prima rivolgano alla seconda delle critiche più o meno pesanti e più o meno giustificate; e che la magistratura reagisca con atti di querela o

con citazioni in giudizio, sulle quali giudicano altri magistrati (nè potrebbe accadere diversamente), con accuse di squilibrio processuale essendo una delle parti omologa al giudice.

Ciò sta sollecitando richieste di modifiche anche drastiche dell'articolo 68 della Costituzione, in particolare - per quanto qui interessa - del primo comma dello stesso, del quale si auspica una dilatazione tale da estendere la prerogativa a qualsivoglia manifestazione del parlamentare, ovvero da ricondurre anche la materia delle «opinioni» nel quadro di un vero e proprio diritto di autorizzazione a procedere, e perciò di veto, quale già esistente prima della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

Questa prospettiva deve essere contrastata, poichè appare del tutto sconsigliabile rispondere ad un oggettivo squilibrio (la «giustizia domestica», peraltro inevitabile, posto che la giurisdizione non può essere esercitata se non da magistrati, e non sono ammessi giudici speciali, *ex* articolo 102 della Costituzione) con il potenziamento di uno squilibrio speculare e non necessario, quale sarebbe la piena immunizzazione del parlamentare. A tacer d'altro, questa irresponsabilità accentuerebbe quella perdita del diritto di azione in capo al cittadino offeso dalla condotta del parlamentare, che già collide con la tutela accordata a tutti dall'articolo 24 della Costituzione, e che è giustificata nei termini attuali dal primato della funzione parlamentare, ma che diverrebbe insostenibile se fosse estesa ad attività che non costituiscono esercizio in senso proprio della funzione anzidetta.

Assai più corretto sembra, invece, agire sull'altro versante, e cioè ridurre la «dome-

sticità» della giurisdizione, introducendo nel suo concreto esercizio delle figure non appartenenti all'ordine giudiziario in senso stretto, e cioè dei cittadini ordinari: lo sforzo muove dall'ambito del quale ora si è detto, ma esso si estende naturalmente anche ad un altro settore nevralgico, quale quello della responsabilità civile dei magistrati, *ex* legge 13 aprile 1988, n. 117, nonchè a tutta la materia penale, e in generale a qualsiasi situazione nella quale la contiguità professionale esistente tra giudice e parte appanna in qualche modo quella figura di «giudice terzo e imparziale» che l'articolo 111 della Costituzione ormai pretende come caposaldo della funzione giurisdizionale.

Ma come far sì che un magistrato non sia giudicato da altri magistrati, una volta che nessuna controversia può essere sottratta alla giurisdizione, e che non è consentita la creazione di tribunali speciali o straordinari, stante il chiaro divieto dell'articolo 102, secondo comma, della Costituzione? La risposta deve essere cercata negli altri strumenti offerti dal medesimo articolo 102. Dunque lo sforzo già attuato dall'articolo 11 del codice di procedura penale e dall'articolo 30-bis del codice di procedura civile, che spostano di sede il processo in cui è coinvolto un magistrato, diminuendo ma non eliminando la contiguità tra giudice e parte, può e deve essere accentuato operando sulla composizione dell'organo giudicante.

Le possibilità offerte dall'articolo 102 della Costituzione sono di due ordini: da un lato si può pensare ad una sezione specializzata, con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura, *ex* articolo 102, secondo comma; oppure si può ipotizzare una «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia», *ex* articolo 102, terzo comma. La prima soluzione sembra da escludere, poichè non si è in presenza di materie particolari, nè sussiste l'esigenza di «idoneità» specifiche dei cittadini chiamati, come avviene per i tribunali minori, per i tribunali di sorveglianza e per le

sezioni agrarie. La seconda formula appare invece adeguata, poichè la partecipazione del popolo ha, appunto, una funzione di maggiore legittimazione sociale dell'organo giudicante, reso più credibile agli occhi dei cittadini dalla compresenza di persone non appartenenti alla classe chiusa della magistratura.

Operata questa scelta, si tratta di applicare la tecnica ormai collaudata delle Corti di assise, peraltro con opportuni accorgimenti. Il primo è quello di una qualificata presenza dei medesimi. Se è vero che non si può esigere una competenza specifica (come accade per gli organismi sopra menzionati), posto che le situazioni in esame non ricadono in una materia circoscritta ma la sua specificità si determina unicamente *intuitu personae*, tuttavia è giustificato il richiedere una certa qualificazione anche in questi cittadini, posto che la *ratio* dell'intervento è proprio quella di affiancare ai magistrati-giudici delle persone in grado di essere loro autorevoli interlocutori a fronte di un'ipotetica compiacenza verso il magistrato-parte. Volendo allora cercare la risposta, per quanto è possibile, all'interno di soluzioni già collaudate, la stessa può essere offerta dalla Corte d'assise d'appello, che richiede cittadini muniti del titolo di istruzione superiore, *ex* articolo 10 della legge 10 aprile 1951, n. 287.

Quanto ai rapporti all'interno del collegio giudicante, si aprono due opzioni: o una composizione paritaria fra le componenti laica e togata, o una collegialità con lieve prevalenza della componente laica. Esempi della prima sono offerti dal tribunale per i minorenni e dal tribunale di sorveglianza, e potrebbero essere seguiti nella materia penale (posto che il vero obiettivo è quello di realizzare una pluralità di voci equilibrata e l'unico inconveniente pratico - l'eventuale parità di voti nella decisione - sarebbe risolto a beneficio dell'imputato, secondo una regola generale della quale anche il magistrato è giusto fruisca). Ma la difficoltà insorgerebbe nella materia civile, nella quale

appare inopportuno risolvere la parità con il primato del voto del presidente, che è un magistrato: per cui sembra preferibile optare per una prevalenza numerica della componente laica. Ciò non deve far temere lo squilibrio nella direzione opposta: l'esperienza delle Corti di assise offre un esempio di larga prevalenza dei giudici laici rispetto ai togati, che non ha dato cattiva prova, e che può essere recepito in questo ambito, considerando l'esigenza dalla quale si sono prese le mosse.

Un ulteriore problema, tuttavia, si affaccia, ed è quello della ripartizione delle competenze fra organo collegiale ed organo monocratico, sia nel settore penale che in quello civile. Una volta accolta la necessità di una compresenza laico-togata, la monocraticità non può più esistere: il livello numerico minimo (un togato e due laici) è così poco monocratico, e così poco lontano dalla dimensione collegiale ordinaria, che non avrebbe alcun senso il continuare a prevedere una dicotomia incentrata sul numero dei togati (del tipo: un togato e due laici nella funzione monocratica; due togati e tre laici in quella collegiale). Pertanto sembra logico abbandonare, in questo campo, la distinzione monocratico/collegiale, e adottare quest'ultimo come modello unico per tutti i tipi di processo che vedono coinvolto un magistrato (oltre tutto, i reati a mezzo stampa appartengono già alla competenza collegiale, ed altrettanto avviene per la normalità dei procedimenti che implicano la presenza di un magistrato). Quindi si propone di prevedere in ogni caso, civile e penale, un collegio composto da due togati e tre laici.

Altre questioni si profilano. Una volta adottata la collegialità composita, è ancora necessario mantenere il tipo di garanzia oggi vigente, e cioè lo spostamento della competenza territoriale al capoluogo del distretto vicino, *ex* articolo 11 del codice di procedura penale? Considerando il disagio che ciò comporta (si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 444 del 24 ottobre 2002), parrebbe doversi rispondere di no.

Ma considerando, a rovescio, che nel luogo in cui il magistrato-parte esercita le sue funzioni è particolarmente forte lo spirito di colleganza del magistrato-giudice, sembra conveniente non rimuovere quel tipo di garanzia, che, oltre tutto, proiettando la competenza particolare sul solo capoluogo del distretto contiguo, consente di ridurre notevolmente la procedura e la quantità di cittadini chiamati a comporre i collegi.

Il problema, peraltro, non si esaurisce nella composizione dei collegi giudicanti di primo grado. Per quel che riguarda l'appello, non si vedono obiezioni a riprodurre la soluzione prescelta a proposito delle Corti, anche se una certa simmetria con le assise suggerirebbe un maggior livello di qualificazione per i cittadini: ma esigere il possesso della laurea non aggiungerebbe gran che sotto il profilo culturale e dell'equilibrio dei giudici laici, mentre potrebbe rendere problematica la composizione dei collegi.

Più delicata è la questione della fase anteriore al giudizio vero e proprio, poichè anche il pubblico ministero (p.m.), anche il giudice delle indagini preliminari (g.i.p.) e il giudice dell'udienza preliminare (g.u.p.), ed anche il giudice istruttore sono colleghi del magistrato-parte e vanno affiancati da cittadini laici. Per quanto riguarda la materia penale, ed in specie il p.m., non sembra indispensabile intervenire innovando: si tratta di una parte processuale, che non dispone di poteri decisori, e le cui eventuali inclinazioni possono essere adeguatamente bilanciate dalla figura del g.i.p. o del g.u.p. cui siano assicurati sufficienti connotati di terzietà. Dunque è sufficiente intervenire nei confronti di queste figure giudicanti, anche qui seguendo un modello collaudato, quale quello del tribunale per i minorenni, in cui l'udienza preliminare vede la compresenza di un magistrato e due giudici onorari (articolo 50-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12). E per coerenza con la *ratio* che ispira il presente intervento, si può stabilire che una simile composizione

valga non solo per la figura del g.u.p., ma anche per quella del g.i.p.

Nella materia civile è teoricamente possibile prevedere un meccanismo analogo in ordine alla figura del giudice istruttore. Ma le complicazioni sono ben maggiori: da un lato è difficile, sul piano pratico, fruire della compresenza dei cittadini per un tempo processuale molto spezzettato e molto lungo; da un altro lato il maggior coefficiente tecnico dell'istruttoria civile rende meno utile, e quasi solo decorativa, la figura laica; dall'altro lato, infine, nella materia civile si realizza fisiologicamente una naturale dialettica tra le due difese equipollenti, che riduce di molto lo squilibrio dal quale si sono prese le mosse, quanto meno nella fase antecedente il giudizio vero e proprio. Per conseguenza si ritiene di proiettare sulla sola decisione la riforma in esame.

Resta infine da definire come si individuano i cittadini chiamati ad affiancare i magistrati in questo ambito. Sempre per non discostarsi da esperienze già collaudate, pare utile seguire il solco tracciato dalla legge 10 aprile 1951, n. 287, sulle Corti di assise. Essa prevede un meccanismo che può essere utilizzato integralmente fino allo stadio della formazione delle liste dei giudici popolari: tutto ciò che concerne la formazione degli elenchi comunali (articolo 13), le operazioni della commissione già mandamentale (ora circondariale: articoli da 14 a 17), la formazione dell'albo definitivo, la sua pubblicazione e il suo aggiornamento (articoli da 18 a 21) è pienamente idoneo a soddisfare anche le esigenze della riforma che qui si propone, poichè la formazione delle liste dei giudici popolari (articoli da 22 a 24) include anche quel livello di cittadini che si intende innestare nei collegi in discorso.

Pervenuti alla formazione del complesso di schede all'interno del quale si procede all'estrazione dei giudici popolari della sessione delle Corti d'assise, si può ipotizzare una procedura analoga per la situazione in esame. L'operazione deve riguardare la

Corte d'appello nella materia sia civile sia penale, il tribunale del capoluogo del distretto nelle medesime, e, per quanto si è detto, la sezione del g.i.p. *ex* articolo 46, terzo comma, dell'ordinamento giudiziario. Quanto alla distribuzione territoriale, il tribunale del capoluogo del distretto è l'unico a doversi provvedere di questa integrazione, atteso che si mantiene lo spostamento territoriale della competenza previsto dall'articolo 11 del codice di procedura penale.

Poichè l'articolo 25 della legge n. 287 del 1951 attribuisce ai presidenti dei due uffici (corte e tribunale) l'estrazione dei nominativi per i rispettivi gradi del giudizio, si può mantenere tale assetto, e disporre che i due presidenti, oltre a quanto previsto per le assise, provvedano ad estrarre un congruo numero di cittadini chiamati ad integrare i collegi di cui qui ci si occupa. Tenuto conto della prevedibile esiguità numerica dei procedimenti in questione e, per converso, della maggior lunghezza dell'arco temporale in cui il collegio opererà, sembra opportuno stabilire che l'estrazione dei nominativi non avvenga ogni tre mesi, come per le sessioni di assise, ma ogni biennio, così da potersi formare le tabelle degli uffici giudiziari in coerenza con quanto disposto dall'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario. Il numero dei cittadini da coinvolgere può essere contenuto in venti per la corte (di cui dieci supplenti) e quaranta per il tribunale, in essi inclusi i supplenti ed i destinati alla sezione g.i.p./g.u.p. L'utilizzo dei cittadini sarà regolato dai capi degli uffici secondo lo strumento tabellare, e nulla vieta che, in caso di eccezionale ricchezza di cause o di procedimenti involgenti dei magistrati, si faccia ricorso ad estrazioni suppletive. Naturalmente i cittadini in concreto coinvolti negli eventuali procedimenti espleteranno il loro compito sino alla conclusione dei medesimi, anche al di là del biennio di competenza.

Resta da definire l'intervento in sede di norme dell'ordinamento giudiziario. L'arti-

colo 46 dovrà fare menzione della apposita sezione, costituita per gli affari in esame, nella quale i magistrati ordinari, ovviamente, svolgeranno anche altri compiti, e della quale faranno parte di diritto i nominativi dei cittadini estratti a sorte. Gli articoli 48 e 54, 56, 58 ne definiranno la composizione

particolare, rispettivamente per il tribunale e per la corte d'appello. Infine gli articoli 33-*bis* del codice di procedura penale e 50-*bis* del codice di procedura civile integreranno con questa tematica l'elenco delle situazioni nelle quali il tribunale giudica in composizione collegiale.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 46 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, di seguito denominato «ordinamento giudiziario», dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«Nel tribunale del capoluogo del distretto è istituita altresì una sezione incaricata degli affari civili o penali nei quali è comunque parte un magistrato, o nei quali un magistrato assume la qualità di persona sottoposta ad indagini, di imputato, di persona offesa o danneggiata dal reato. Di tale sezione fanno parte i giudici ordinari ad essa assegnati ai sensi dell'articolo 7-bis, ed i cittadini di volta in volta sorteggiati per integrare il collegio giudicante, ai sensi dell'articolo 25-bis della legge 10 aprile 1951, n. 287».

## Art. 2.

1. Nel terzo comma dell'articolo 47-ter dell'ordinamento giudiziario, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Nel tribunale del capoluogo del distretto, della sezione fanno parte i cittadini di volta in volta sorteggiati ai sensi dell'articolo 25 della legge 10 aprile 1951 n. 287, ed il giudice ordinario decide collegialmente con due di essi».

## Art. 3.

1. All'articolo 48 dell'ordinamento giudiziario, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Negli affari considerati dal quarto comma dell'articolo 46 il tribunale è composto da

due giudici ordinari e da tre cittadini, ed è presieduto dal giudice più anziano.»;

b) nel terzo comma, sono premesse le seguenti parole: «Salvo quanto disposto dal comma precedente, e».

#### Art. 4.

1. Nel terzo comma dell'articolo 54 dell'ordinamento giudiziario, dopo le parole «la sezione per i minorenni» sono inserite le seguenti: «, la sezione incaricata degli affari nei quali è comunque parte un magistrato, ovvero nei quali un magistrato assume la qualità di imputato, di persona offesa o danneggiata dal reato,».

#### Art. 5.

1. All'articolo 56 dell'ordinamento giudiziario, sono premesse le seguenti parole: «Salvo che per gli affari considerati dal quarto comma dell'articolo 46, per i quali la composizione è quella prevista dal terzo comma dell'articolo 48,».

#### Art. 6.

1. Dopo l'articolo 25 della legge 10 aprile 1951, n. 287, è inserito il seguente:

«Art. 25-bis. - (*Giudici popolari per gli affari civili o penali interessanti magistrati*).  
- 1. Al fine di comporre i collegi e le sezioni chiamate a provvedere nelle cause nelle quali è comunque parte un magistrato, ovvero nei procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di persona sottoposta ad indagini, di imputato, di persona offesa o danneggiata dal reato, trenta giorni prima dell'inizio di ciascun biennio il presidente della Corte d'appello ed il presidente del tribunale avente sede nel capoluogo del distretto, nelle stesse forme di cui all'articolo 25, provvedono all'estrazione rispettivamente di venti



e di quaranta nominativi fra i cittadini aventi i requisiti stabiliti dall'articolo 10. La seconda metà dei due gruppi di nominativi riveste la qualità di supplente. I cittadini estratti in qualità di titolari sono chiamati a comporre il collegio giudicante o la sezione secondo l'ordine di estrazione, con le modalità previste dall'ordinamento giudiziario».

Art. 7.

1. Nel comma 2 dell'articolo 33-*bis* del codice di procedura penale, dopo le parole «al tribunale in composizione collegiale» sono inserite le seguenti: «tutti i procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di persona sottoposta ad indagini, di imputato, ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato, nonché».

Art. 8.

1. Nel primo comma dell'articolo 50-*bis* del codice di procedura civile, dopo il numero 7) è aggiunto il seguente:

«7-*bis*) le cause in cui sono comunque parti magistrati».





