SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1240)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 1978

Proroga del termine per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Il prossimo 31 maggio verrà a scadere il termine fissato dalla legge 23 maggio 1977, n. 239, con la quale il Parlamento ha rinnovato al Governo la delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

Nel periodo di tempo trascorso, l'apposita Commissione insediata presso l'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia, che ha lavorato in questi anni con grande impegno ed eccezionale capacità, ha portato a termine la redazione del codice e delle relative disposizioni di attuazione, tanto che il Ministero ha già provveduto alla stampa del progetto e a una prima diffusione. Contemporaneamente, in conformità del disposto dell'articolo 1 della legge di delega, il testo elaborato dalla Commissione ministeriale è stato trasmesso alla Commissione consultiva, che ne sta completando l'esame e che provvederà quindi ad esprimere il proprio parere sul progetto nel suo complesso.

Successivamente, sulla base di questo parere, sarà predisposto il testo definitivo del codice, che dovrà essere esaminato, per il necessario concerto, da tutti i Ministeri interessati, per essere poi sottoposto, dopo un eventuale ulteriore esame da parte della Commissione consultiva, alla valutazione collegiale e all'approvazione del Governo.

Il Governo — a parte l'opportunità che le operazioni or ora indicate si svolgano con quell'approfondimento che la delicatezza della materia impone — ritiene che sia assolutamente necessaria la modifica del criterio direttivo concernente il termine massimo di entrata in vigore del nuovo codice.

Come è noto, la direttiva 85 della legge di delega stabilisce che la data di entrata in vigore del codice non potrà essere superiore a quattro mesi dalla sua pubblica-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

zione nella *Gazzetta Ufficiale*, sicchè, esercitata la delega entro il mese di maggio, l'entrata in vigore si dovrebbe verificare nel prossimo autunno.

Il predetto termine, già in sè considerato, è assolutamente incongruo, atteso che una riforma profondamente innovatrice — quale è quella disegnata nella legge di delegazione — richiede che tutti gli operatori del diritto, giudici, personale della giustizia, avvocati, eccetera, una volta esercitata la delega, possano adeguatamente prepararsi al nuovo ruolo che saranno chiamati ad esercitare. È infine necessario rilevare con la massima chiarezza che la particolare situazione del paese, caratterizzata da un'emergenza che ha imposto alcuni noti interventi normativi finalizzati a fronteggiare le particolari necessità che quell'emergenza ha generato, non può consentire l'entrata in vigore del nuovo codice in tempi ravvicinati.

In base a queste fondamentali motivazioni, il Governo — che non potrebbe esercitare la delega senza la scrupolosa osservanza di tutti i suoi criteri direttivi (e quindi anche di quello enunciato nel n. 85 dell'articolo 2) — propone che la citata disposizione sia modificata nel senso che il termine massimo di entrata in vigore del codice sia indicato in un anno dalla sua pubblicazione.

Viene contestualmente proposta una congrua proroga del termine di esercizio della delega. A tal proposito il termine per l'approvazione del testo del nuovo codice (con proroga al febbraio 1979) è distinto dal termine per l'approvazione delle norme di coordinamento e delle norme transitorie (con proroga all'aprile 1979). La razionalità di siffatta scissione poggia sulla considerazione che la precisa, puntuale elaborazione delle predette norme presuppone la definitività, in tutte le parti, del testo del nuovo codice, che si realizzerà solo al momento dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri. Va pure sottolineata l'opportunità che le norme di coordinamento e transitorie siano redatte in un tempo sufficientemente ravvicinato al momento in cui il codice entrerà in vigore, in modo che si possa convenientemente raccordarle con le leggi vigenti e con la situazione esistente quando si verificherà il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

2. — La proroga del termine di esercizio della delega e la nuova previsione relativa al termine per l'entrata in vigore del codice trovano nelle cose fin qui dette la loro motivazione. Va peraltro aggiunto che le proposte contenute nel presente disegno di legge, una volta approvate dal Parlamento, conseguiranno ulteriori, proficui effetti.

Nella Commissione ministeriale che ha elaborato il testo preliminare del nuovo codice sono rappresentate, come è noto, tutte le tendenze della dottrina processualistica e nella stessa Commissione ministeriale e in quella consultiva sono inoltre presenti qualificati esponenti della magistratura e dell'avvocatura. Tuttavia, in considerazione del carattere profondamente innnovativo della riforma, si avverte l'esigenza che ancora più vasto sia l'apporto delle esperienze scientifiche, giudiziarie, forensi. La proroga del termine di esercizio della delega, che interviene, si ripete, quando un preciso testo, sia pure provvisorio, è già elaborato, consentirà al Governo di tener conto dei dibattiti che si svolgeranno in sedi qualificate e delle osservazioni e dei suggerimenti che potranno venire dalle Facoltà giuridiche delle nostre università, dagli uffici giudiziari, dall'avvocatura, ai quali è stato già inviato il testo del progetto preliminare e saranno inviati la relazione della Commissione ministeriale e il parere della Commissione consultiva.

Le proposte contenute nel presente disegno di legge, se approvate dal Parlamento, consentiranno altresì il completamento di quegli interventi sulle strutture giudiziarie che, già avviati, sono essenziali perchè il nuovo codice possa essere correttamente applicato e dar luogo ad un processo rapido e giusto.

A tal proposito il Governo ha già adottato una serie di misure dirette a migliorare sensibilmente la situazione organizzativa dell'Amministrazione giudiziaria. Con il decreto-legge n. 111 del 14 aprile 1978 sono stati notevolmente aumentati gli organici del personale delle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria e sono state opportunamente

accelerate le procedure previste per l'espletamento dei concorsi e l'assunzione dei vincitori. Inoltre, per fare fronte alle esigenze più urgenti dell'edilizia giudiziaria, si è provveduto ad eliminare il termine di tre anni a cui la legge subordinava il rinnovo dei contributi statali ai comuni, e sono state predisposte le opportune misure per soddisfare le richieste di specifici finanziamenti, che saranno avanzate dai singoli uffici giudiziari e in primo luogo da quelli dei grandi centri urbani. Sono state, infine, semplificate le procedure per la fornitura delle attrezzature necessarie per il funzionamento della giustizia.

Per la migliore utilizzazione dei magistrati il Ministero, in collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura, ha avviato l'attività istruttoria necessaria per pervenire ad una revisione generale delle piante organiche dei magistrati nei singoli uffici giudiziari, al fine di adeguarle ai notevoli mutamenti intervenuti nella domanda di procedimenti giudiziari successivamente al decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1966, n. 1185, al quale risale l'ultima revisione generale delle stesse piante organiche.

In una visione complessiva dei problemi strutturali dell'Amministrazione giudiziaria non può essere ignorato l'assetto dell'ordinamento giudiziario, su cui il Governo si propone in brevissimi tempi di intervenire con misure che anticipino le linee di una riforma organica e generale del settore. In particolare si proporrà prossimamente un sensibile potenziamento delle attuali competenze della magistratura onoraria, che attribuisca a questa componente un ruolo più incisivo nell'amministrazione della giustizia, configurandone anche la posizione giuridica in modo più appropriato ai tempi. Sarà proposta infine una delega al Governo per pervenire ad un'ampia, organica e generale revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che, salvo alcune limitate modifiche, sono tutt'ora quelle configurate dall'ordinamento giudiziario del 1941.

Questo piano di interventi sull'ordinamento giudiziario renderà possibile un più proficuo impegno della magistratura professionale, diretto prioritariamente verso il settore penale, in modo da far fronte ai rilevanti compiti che ad essa attribuisce il nuovo processo. Analoghe finalità potrà conseguire lo ampliamento della depenalizzazione e dei casi di perseguibilità a querela, proposto dal Governo con il disegno di legge n. 1799 Camera, attualmente all'esame di un comitato ristretto della Commissione giustizia in sede deliberante. I princìpi che ispirano il nuovo processo penale implicano infatti l'utilizzazione dell'intervento giurisdizionale per violazioni di un certo rilievo, al fine di non appesantire l'apparato giudiziario con la trattazione di affari che devono avere una diversa risposta sanzionatoria o, almeno, un più agile trattamento processuale.

3. — In altre occasioni il Governo ha ritenuto utile ed opportuno procedere ad anticipazioni di quei princìpi e di quelle norme del nuovo codice di procedura penale che meglio avrebbero potuto inserirsi nel sistema vigente.

In particolare, con la legge 8 agosto 1977, n. 534, sono state anticipate le norme sul *locus commissi delicti* nel caso di reato permanente e sulla elezione di domicilio della persona indiziata o imputata, nonchè alcuni princìpi in materia di deducibilità delle nullità.

Le applicazioni sinora effettuate dalla citata legge n. 534 hanno confermato l'opportunità del metodo seguito, in quanto hanno comportato sia un maggiore snellimento delle attività processuali toccate dalle innovazioni che una maggiore incisività dell'intervento della magistratura nella repressione dei sequestri di persona, dovuta al permanere della competenza per territorio in capo all'organo giudiziario del luogo in cui era stato effettuato il sequestro, che aveva condotto le indagini sin dall'inizio.

Considerata la positività di questa esperienza, il Governo si propone ora — se il Parlamento approverà le proroghe richieste — di approfondire la possibilità di ulteriori anticipazioni di alcune di quelle parti del progetto preliminare sulle quali sia stato espresso il parere della Commissione con-

sultiva. In tale prospettiva l'iniziativa del Governo si limiterebbe alle innovazioni che abbiano una loro autonomia e possano utilmente inserirsi nell'attuale struttura del processo penale. Saranno pertanto introdotti solo quegli elementi di razionalizzazione dell'intervento giudiziario che appaiono necessari in vista della maturazione dell'esperienza professionale degli operatori e del progressivo adeguamento delle strutture perchè gli uni e le altre possano meglio recepire, al momento dell'entrata in vigore del codice, il complessivo significato tecnico giuridico e la profonda novità culturale di quella normativa.

4. — Si presenta pertanto l'unito disegno di legge che nell'articolo 1 dispone che il termine stabilito per l'esercizio della delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale è prorogato sino al 28 febbraio 1979.

Nell'articolo 2 si eleva ad un anno l'originario termine di quattro mesi fissato come limite massimo nella direttiva 85 della legge n. 108 del 1974.

L'articolo 3 proroga al 30 aprile 1979 il termine per l'emanazione delle norme di coordinamento e di quelle transitorie, così differenziando, per i motivi esposti in precedenza, questo termine da quello stabilito per l'emanazione del codice.

Gli articoli 4 e 5 riproducono le disposizioni finanziarie già precedentemente previste.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il termine concernente la delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, stabilito dall'articolo 1 della legge 3 aprile 1974, n. 108, prorogato dall'articolo 1 della legge 5 maggio 1976, n. 199, e nuovamente fissato dall'articolo 1 della legge 23 maggio 1977, n. 239, è prorogato fino al 28 febbraio 1979.

Art. 2.

Il numero 85 dell'articolo 2 della legge 3 aprile 1974, n. 108, è sostituito dal seguente:

« previsione di una data di entrata in vigore del nuovo codice non superiore a un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ».

Art. 3.

Il termine per l'emanazione delle norme di coordinamento del nuovo codice di procedura penale con tutte le altre leggi dello Stato, nonchè delle norme transitorie necessarie per l'attuazione del codice stesso, stabilito dall'articolo 3 della legge 3 aprile 1974, n. 108, prorogato dall'articolo 1 della legge 5 maggio 1976, n. 199, e nuovamente fissato dall'articolo 1 della legge 23 maggio 1977, n. 239, è prorogato fino al 30 aprile 1979.

Art. 4.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 della legge 23 maggio 1977, n. 239, rimane fissata in lire cinquanta milioni annui.

Art. 5.

Le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 3 aprile 1974, n. 108, e successive modificazioni continueranno ad applicarsi anche a tutte le attività e riunioni della Commissione consultiva istituita con l'articolo 1 della legge 3 aprile 1974, n. 108, ivi comprese le attività del personale della Segreteria organizzativa ed esecutiva.

Art. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*