

(N. 156)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **TEDESCO TATÒ, RICCI, MAFFIOLETTI, BATTELLO, BENEDETTI, MARTORELLI e SALVATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 1983

Aumento della competenza civile del conciliatore e del pretore.
Aumento della competenza penale del pretore. Aumento degli interessi legali

ONOREVOLI SENATORI. — Gli attuali criteri di ripartizione delle competenze tra i vari organi giudiziari sono unanimemente ritenuti inadeguati rispetto alle effettive esigenze dell'amministrazione della giustizia.

Le norme relative al processo civile risalgono al 1966, mentre la svalutazione negli ultimi anni è stata circa del 390 per cento; ne è derivato il progressivo deperimento dell'istituto del giudice conciliatore, che pure in altri momenti storici ha assorbito più della metà degli affari civili, ed il sovraccarico delle preture e dei tribunali anche per controversie di scarsissimo rilievo.

In materia penale hanno inciso il mutamento dei valori fondamentali del nostro sistema politico ed il sopravvenire di nuove forme di criminalità, ben più agguerrite di quelle tradizionali. Oggi le procure della Repubblica, gli uffici istruzione ed i

tribunali sono competenti per gravissimi reati, come quelli mafiosi e terroristici, le rapine ed i sequestri di persona e, insieme, per fatti di scarsissima entità come i furti di auto e i falsi in assegno per i quali non è certamente necessario nè il complesso meccanismo della istruzione formale, che di fatto riguarda ormai la stragrande maggioranza dei procedimenti di competenza del tribunale, nè il giudizio di un collegio. Probabilmente il nostro è l'unico sistema che prevede le stesse regole per giudicare un furto di autoradio ed un assassinio mafioso e questo non giova nè alla celerità del processo per il furto nè alla efficacia del processo per l'assassinio.

Questo disegno di legge intende porre rimedio al presente stato di cose, anche recependo i suggerimenti proposti da autorevoli sedi scientifiche e anticipando alcuni istituti previsti nel progetto di delega

per il nuovo codice di procedura penale (progetto approvato dalla Commissione giustizia della Camera nella scorsa legislatura e ripresentato in quel testo dai deputati del gruppo comunista).

Il disegno di legge si divide in tre sezioni.

La sezione I contiene due articoli relativi all'aumento della competenza civile: quella del giudice conciliatore è portata ad un milione mentre oggi ammonta ad appena cinquanta mila lire; quella del pretore è elevata a cinque milioni dalle attuali settecentocinquantamila lire.

La sezione II contiene disposizioni in materia di competenza penale.

La competenza del pretore, oggi limitata ai reati punibili con la pena detentiva non superiore a tre anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, è elevata (art. 3) ai reati punibili con la pena detentiva non superiore a quattro anni; è inoltre attribuita alla competenza del pretore la cognizione di tutti gli omicidi colposi. Nell'articolo 4 è stabilito il principio per cui nella determinazione della gravità del reato ai fini della competenza non si tiene conto delle circostanze aggravanti comuni e speciali, con esclusione di quelle che non consentono il giudizio di comparazione previsto dall'articolo 69 del codice penale. Il principio, oltre a rendere più congrua la competenza del pretore, tende a far prevalere in ogni caso il criterio della pena edittale, prevista nella norma incriminatrice per i singoli reati, senza far incidere circostanze aggravanti che nella maggioranza dei casi sono destinate a soccombere di fronte a circostanze attenuanti. D'altra parte non si può non rilevare che questo meccanismo comporterà un maggior rispetto delle esigenze di certezza del diritto, dato che, sempre per ragioni che non sono censurabili, i criteri di contestazione delle circostanze aggravanti mutano da ufficio giudiziario ad ufficio giudiziario, creando di fatto disparità di trattamento a volte molto sensibili.

Le due previsioni degli articoli 3 e 4 potrebbero ragionevolmente comportare un alleggerimento del carico di lavoro degli uffici giudiziari maggiori (procura, uffici istruzione e tribunali) pari a circa il 40

per cento, rispetto ai livelli attuali. Questa forte riduzione avrebbe alcuni effetti di grande rilievo: maggiore rapidità dei processi, riduzione conseguente della durata in concreto della carcerazione preventiva e del numero di detenuti in attesa di giudizio (oggi pari a circa il 70 per cento del numero complessivo di detenuti). Dovrebbe derivarne, infine, una maggiore possibilità di concentrazione di quegli uffici e della polizia giudiziaria sulle grandi questioni criminali, con effetti positivi anche per la difesa della legalità e dei diritti dei cittadini.

L'attribuzione agli uffici di pretura di questo nuovo carico di lavoro non comporterebbe il loro intasamento: il rapporto tra preture e tribunali è infatti di circa otto a uno. Inoltre, sotto il profilo civile, i pretori beneficerebbero dell'attribuzione al conciliatore delle cause di valore sino ad un milione, mentre, sotto il profilo penale, beneficiano già, per effetto della legge 24 novembre 1981, n. 689, (modifiche al sistema penale, cosiddetta legge di depenalizzazione) di norme processuali più rapide e snelle rispetto a quelle che si applicano ai processi di competenza del tribunale, e, soprattutto, di meccanismi di chiusura anticipata del procedimento (cosiddetto « patteggiamento ») che sarebbero applicati anche a questi nuovi reati.

Con questa riforma, insomma, si assisterebbe finalmente ad una distribuzione dei carichi di lavoro tra i vari organi giudiziari adeguata alla rilevanza delle diverse questioni ed ai costi che per lo stesso Stato hanno il processo penale e quello civile. In particolare per quanto attiene al processo penale al pretore verrebbe assegnata la competenza sulla criminalità « fisiologica » (delitti minori, e delitti di « ordinaria amministrazione » come furti e omicidi colposi) e per quanto attiene al settore civile gli verrebbero attribuite le controversie di un certo rilievo (da uno a cinque milioni), alleggerendolo di quelle minori (sino ad un milione).

Mentre l'aumento di competenza civile del pretore non trova ostacoli di carattere politico, nella scorsa legislatura si sono

frapposti alcuni ostacoli, più taciti che espressi, all'aumento di competenza penale del pretore.

Il primo ostacolo riguardava la competenza per l'omicidio colposo; il secondo, quella particolarità del processo pretorile che vede coincidere nella stessa persona le funzioni di giudice e quella di pubblico ministero, con una minore garanzia per i diritti del cittadino.

Pare ai proponenti opportuno insistere per l'attribuzione al pretore della competenza a giudicare gli omicidi colposi dato che in questi casi l'evento morte della vittima è del tutto casuale, non è voluto dal soggetto agente nè dipende dalla gravità della violazione. A volte gravissime violazioni possono concludersi senza vittime e piccole violazioni si concludono con esiti gravissimi. Il pretore, inoltre, è già competente oggi per le lesioni colpose e attribuirgli la competenza per l'omicidio colposo si colloca in una linea di ragionevolezza e di riconoscimento delle competenze acquisite da quest'organo giudiziario in materia di violazioni colpose. L'articolo 5 del disegno di legge intende rispondere alla seconda, più fondata obiezione.

L'aumento di competenza, con il conseguente aumento dei poteri del pretore, non può non essere accompagnato dalla separazione della funzione del pretore-pubblico ministero da quella del pretore-giudice. Tale separazione potrebbe essere realizzata in molti modi: istituendo un ruolo del pubblico ministero presso le preture; attribuendo alle singole procure della Repubblica il compito di sostenere l'accusa anche davanti alle preture o attribuendo tale compito a laici, ufficiali di polizia giudiziaria, ad esempio. I proponenti hanno scartato tutte queste tesi, che pure sono state affacciate nel passato, confezionando un sistema assai più semplice, già previsto dal testo del progetto di delega per la riforma del codice di procedura penale sopra citato. Poichè non è possibile reperire un numero di magistrati con funzioni di pubblico ministero presso le preture che sia adeguato alle necessità (i vuoti nell'organico della magistratura sono negli ultimi anni stabilmente fissati attorno a cir-

ca mille posti), si propone più semplicemente che all'interno degli stessi uffici di pretura il lavoro sia organizzato in modo tale che il pretore che fa l'istruttoria o che decide la citazione a giudizio non sia la stessa persona fisica che giudica nel dibattimento. Questo meccanismo è inattuabile nelle preture ove presta servizio un solo magistrato; ma in questi casi la norma propone che il magistrato titolare della pretura viciniere svolga nei giorni di udienza funzioni di giudice. Ovviamente, occorrerà predisporre in merito apposite tabelle.

La sezione III contiene tre articoli. Il primo riguarda l'aumento degli interessi legali dall'attuale risibile 5 per cento alla misura del 15 per cento. Questa misura costituisce parte di un piano di intervento più esteso che ha ad oggetto l'accelerazione del processo civile e l'eliminazione delle sue più evidenti storture (oggi spesso il creditore non riesce a recuperare la svalutazione e la durata del processo penalizza non chi ha torto, ma chi ha meno mezzi per resistere in giudizio).

L'articolo 7 impedisce, in attesa di un adeguamento della tabella dei diritti e degli onorari degli avvocati e procuratori, che il proposto aumento di competenza abbia effetti ingiusti su quei diritti e quegli onorari.

L'articolo 8 prevede la irretroattività delle disposizioni per evitare un'improvvisa affluenza dei nuovi carichi di lavoro agli uffici giudiziari di pretura e di conciliazione, che renderebbe impossibile quell'adeguamento delle strutture ai nuovi carichi che non può che essere progressivo.

I proponenti considerano gli interventi previsti nel presente disegno di legge come prioritari rispetto a qualsiasi altra misura di riforma del processo. Oggi infatti le cause maggiori delle lentezze del processo sono addebitabili proprio all'irragionevole ripartizione dei carichi di lavoro tra i vari organi giudiziari. Questo fenomeno produce nel processo civile gli accennati effetti di favore per chi, pur avendo torto, resiste in giudizio avendone i mezzi economici; nel processo penale gli effetti più deteriori consistono nell'elevatissimo numero di detenuti in stato di carcerazione preventiva.

Non può d'altro canto dimenticarsi che un forte potenziamento delle capacità di indagine della magistratura e della polizia giudiziaria nei confronti della criminalità organizzata presuppone una loro forte specializzazione nei confronti di questo fenomeno, alla quale fa però oggi ostacolo il dovere di occuparsi anche di episodi di criminalità minore, quantitativamente molto numerosi, ma qualitativamente poco rilevanti a fronte della minaccia mafiosa o camorristica.

Il disegno di legge è aperto ad ogni contributo migliorativo ed i presentatori confida-

no che, dato il carattere di particolare urgenza che esso riveste, possa essere approvato al più presto. Infatti, se pure a questo disegno di legge non può essere attribuito carattere risolutivo del grave problema della redistribuzione delle competenze, esso rappresenta un fondamentale momento di anticipazione di un progetto più complessivo nell'ambito del quale è indispensabile l'istituzione del giudice di pace; istituzione anch'essa oggetto di proposta da parte del gruppo cui i presentatori appartengono.

DISEGNO DI LEGGE**SEZIONE I****DELLA COMPETENZA CIVILE****Art. 1.**

Il primo comma dell'articolo 7 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« Il conciliatore è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a lire un milione, quando non sono dalla legge attribuite alla competenza di altro giudice ».

Art. 2.

Il primo comma dell'articolo 8 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« Il pretore è competente per le cause di valore non superiore a cinque milioni, in quanto non siano di competenza del conciliatore ».

SEZIONE II**DELLA COMPETENZA PENALE****Art. 3.**

All'articolo 31 del codice di procedura penale, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

« Appartiene altresì al pretore la cognizione dei delitti previsti dal codice penale puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, sola o congiunta alla pena pecuniaria, e la cognizione del delitto di omicidio colposo previsto dall'articolo 589 del codice penale ».

Art. 4.

Il secondo comma dell'articolo 32 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Non si tiene conto della recidiva nè delle circostanze aggravanti comuni o speciali, fatta eccezione per quelle che non consentono l'applicazione dell'articolo 69 del codice penale ».

Art. 5.

Nei processi per i reati di competenza del pretore le funzioni di pubblico ministero e quelle di giudice non possono essere esercitate dallo stesso magistrato.

Per le preture alle quali è addetto un solo magistrato, le funzioni di pubblico ministero sono esercitate dal titolare della sede e quelle di giudice dal magistrato che esercita le funzioni di pretore nel mandamento vicinore.

Sono abrogati il secondo ed il terzo comma dell'articolo 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 ».

SEZIONE III

AUMENTO DEGLI INTERESSI LEGALI
E DISPOSIZIONI FINALI

Art. 6.

Il primo comma dell'articolo 1284 del codice civile è sostituito dal seguente:

« Il saggio degli interessi legali è del 15 per cento in ragione di anno ».

Art. 7.

Gli aumenti di competenza determinati dagli articoli delle sezioni I e II della presente legge sono privi di effetto ai fini della determinazione dell'entità dei diritti e degli onorari che sono dovuti agli avvocati e ai procuratori.

Art. 8.

Le disposizioni della presente legge non hanno effetto retroattivo ed entrano in vigore dal giorno della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.