

(N. 2189)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COCO, DE GIUSEPPE, MANCINO, ROSSI, SICA, ROSI, LAVEZZARI, DAL FALCO, BOMPIANI, VITALE Antonio, MAZZOLI, DEL NERO, CALARCO, DI LEMBO, CASTELLI, FERRARA Nicola, D'AMICO, D'AGOSTINI, BOMBARDIERI, CENGARLE, SCARDACCIONE, SENESE, ROSA, MEZZAPESA, SANTONASTASO, TANGA, ACCILI, DELLA PORTA, AMADEO, COLOMBO Vittorino (V.), GENOVESE, FRACASSI, FIMOGNARI, de' COCCI, SAPORITO e SMURRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1983

Delega al Governo per la separazione delle funzioni pretorili requirenti e giudicanti, la riforma degli uffici mandamentali e l'aumento delle competenze civili e penali del pretore

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge ha una portata limitata perchè riguarda, oltre alla competenza, soltanto la struttura dei mandamenti e dei relativi uffici. Ma, da una parte intende risolvere alcuni aspetti della crisi generale — di funzionamento e di credibilità — della giustizia pretorile; dall'altra, si inquadra nella prospettiva delle riforme dei processi penale e civile, già all'esame (sia pure in fasi diverse) del Parlamento.

Perciò bisogna premettere alla esposizione analitica dei criteri alcune brevi considerazioni di carattere generale.

Se si valutano criticamente le cause più significative della crisi della giustizia — nell'aspetto più delicato, che attiene all'incidenza umana e sociale dei provvedimenti giudiziari e quindi alla caratterizzazione della giurisdizione con potere — esse si possono così orientativamente sintetizzare: frammentazione e plurinomia della normativa vigente; indeterminatezza delle transazioni politiche-legislative, per cui si carica sulla magistratura il compito di definire nell'applicazione i contenuti normativi delle leggi (supplenza in senso proprio); crisi della legalità dell'azione amministrativa e del fun-

zionamento delle giurisdizioni amministrativa e civile e supplenza del processo penale per attuare tipi di controllo giuridico che dovrebbero essergli istituzionalmente estranei; crisi, a sua volta, di funzionamento del processo penale e sostanziale supplenza, nei confronti della sentenza definitiva, dei provvedimenti istruttori che immediatamente interessano la libertà o l'immagine dei cittadini. Queste anomalie — almeno per ciò che attiene alla credibilità e affidabilità della giustizia — operano più marcatamente nei processi pretorili, purchè una sola presenza assommi le funzioni — che dovrebbero, per elementare principio di civiltà giuridica, restare distinte e dialetticamente contrapposte — di giurisdizione inquirente requirente e giudicante.

* * *

Di fronte a questa situazione, obiettivamente inquietante, il Gruppo senatoriale della Democrazia cristiana, interpretando fedelmente le scelte fondamentali del partito, si è sempre coerentemente impegnato — sia con proprie iniziative legislative autonome (soprattutto quelle sui tribunali della libertà, e, in materia evidentemente connessa, per la riforma dei giudizi per i reati ministeriali) sia contribuendo costruttivamente all'*iter* delle altre, parlamentari e governative — a riportare alla piena correttezza istituzionale il funzionamento della giustizia, eliminando le cause negative della crisi, anzichè contrastandone gli effetti più appariscenti con rimedi repressivi che ne aggraverebbero la pericolosità e gli equivoci.

* * *

In occasione del dibattito, in Commissione giustizia, sul progetto che aumentava la competenza penale dei pretori per tutti i reati punibili con la reclusione fino a quattro anni, si è osservato che:

a) il progettato aumento realizzerebbe una distribuzione più razionale delle competenze fra tribunale e pretore, anche perchè, orientativamente e quantitativamente, ripartirebbe i rispettivi carichi di lavoro secondo l'originario — e adeguato — crite-

rio che il codice processuale praticamente realizzava con la competenza prorogata (esclusa poi dalla Corte costituzionale per la compiuta salvaguardia del principio del giudice naturale);

b) esso aggraverebbe gli effetti dell'anomalia della giurisdizione pretorile;

c) per comune opinione delle forze politiche e culturali anche nella giurisdizione pretorile si deve realizzare una separazione fra magistrati giudicanti e requirenti che assicuri la corretta dialettica delle rispettive funzioni;

d) questa separazione finora non si è potuta realizzare per le difficoltà pratiche (razionali o legate a discutibili resistenze di campanile) che si frappongono ad una drastica riduzione di mandamenti e per la impossibilità di procedere ad uno sconsiderato aumento dei magistrati professionali.

* * *

Il presente disegno di legge intende realizzare compiutamente tale dialettica; ma, nello stesso tempo non prospetta nè la soppressione degli uffici o delle sedi mandamentali attuali, nè — sia pure come effetto indotto, indispensabile per dare concreta attuazione alla riforma (come aveva fatto, piuttosto disinvoltamente, l'originaria legge-delega sul codice di procedura penale, con una disattenzione che aveva contribuito a renderne impossibile l'attuazione) — alcun aumento del numero dei magistrati.

Per raggiungere contemporaneamente questi risultati, il progetto prevede:

1) la riunione — fermi restando tutte le sedi e gli uffici mandamentali attuali con le vigenti competenze per territorio — di due o più mandamenti, ove sia giustificata, perchè ai mandamenti riuniti possono provvedere adeguatamente i due magistrati successivamente indicati;

2) a ciascun ufficio giudiziario mandamentale ovvero in caso di riunione ai mandamenti riuniti, l'assegnazione stabile di due magistrati con funzioni, uno di giudice mandamentale e l'altro di pubblico ministero mandamentale.

Il mantenimento di tutte le attuali sedi dipende dalla necessità di evitare le già indicate polemiche che hanno vanificato l'attuazione di tutte le progettate riforme delle circoscrizioni giudiziarie, ma ubbidisce anche a criteri di razionalità pratica; infatti, nei dibattiti che hanno accompagnato i precedenti progetti, si è accertato che la presenza diffusa degli uffici giudiziari, anche oltre le logiche di una rigorosa politica del territorio, è richiesta come presenza e garanzia di giustizia, e che questa, quando è amministrata da magistrati professionali, allo stato, è apprezzata più di quella esercitata da altri soggetti, che pure hanno bene meritato, come i vice-pretori onorari, o dovranno essere ampiamente utilizzati in futuro, come i giudici di pace.

Perciò, anche da questo punto di vista, la scelta dei magistrati itineranti ci sembra accettabile. Inoltre, tenuto conto delle strutture e dei tempi delle comunicazioni anche nei territori più trascurati, non si possono prevedere critiche negative apprezzabili sulla mobilità e sulla possibilità di assicurare la presenza dei magistrati in ognuna delle sedi del mandamento, secondo i criteri che preciserà analiticamente la legge delegata (art. 4). Siccome assicurando il mantenimento delle sedi e degli uffici attuali non si prevedono resistenze eccessive, la incorporazione dovrebbe essere eseguita rapidamente in base a criteri razionali e obiettivi: il carico di lavoro di ciascun ufficio mandamentale attuale e le caratteristiche strutturali e socio-ambientali dei territori (art. 3).

Le competenze del giudice mandamentale sono rispettivamente così elevate: quella civile, per le controversie ordinarie di valore non superiore a cinque milioni, restando ferme tutte le altre attuali competenze, ai sensi dell'articolo 33 dell'ordinamento giudiziario o di altre leggi; quella penale, per tutti i reati punibili con qualsiasi pena pecuniaria (restando pertanto abrogate tutte le eccezioni attualmente vigenti) ovvero con le pene detentive dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, sole o congiunte con le pene pecuniarie. Si aggiunge a que-

ste la competenza per: tutti i delitti colposi, escluse le fattispecie ex articoli 449 e 452 del codice penale, dato che la separazione delle funzioni fa venire meno le preoccupazioni finora avanzate per eventuali avventatezze di iniziative in alcuni fatti particolarmente drammatici e impressionanti; tutti i furti comunque aggravati, che, per la loro natura, i beni che colpiscono e l'allarme che suscitano, meglio si adeguano alla struttura e ai tempi del processo pretorile.

Si è pure ritenuto opportuno — nonostante il poco tempo intercorso dalla promulgazione della legge — semplificare il procedimento di patteggiamento che ora deve essere realizzato fra pubblico ministero e imputato e solo successivamente sanzionato dal giudice con sentenza.

Con tali aumenti delle competenze, le funzioni di giudice e di pubblico ministero restano identiche alle attuali, ma saranno svolte da due magistrati distinti:

il giudice con le funzioni ordinarie di giudicante;

il pubblico ministero con quelle indicate dall'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario. Svolgerà inoltre le funzioni indicate dall'articolo 4, numero 2), lettera *d*) — per esigenze di celerità e razionalità di lavoro — e lettera *e*), perchè attualmente attribuite alla competenza del pretore come pubblico ministero.

* * *

Bisogna ribadire che la sollecita approvazione del disegno di legge sul giudice di pace, nel testo varato dal Senato, è indispensabile per attuare la presente riforma della giustizia pretorile; ma bisogna pure regolare le funzioni dei vice pretori onorari che saranno differenziate al pari di quelle dei magistrati professionali.

La retribuzione sarà equiparata a quella prevista per i reggenti; anche in base ad una direttiva recentemente formulata dal Consiglio superiore della magistratura e per impedire una professionalizzazione contraria al significato della magistratura onoraria e all'articolo 106 della Costituzione, essi

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

durano in carica per tre anni e possono di regola essere confermati solo una volta.

Per una più corretta dialettica fra magistratura onoraria e professionale e per evitare che anche i nuovi mandamenti restino privi di titolari, si prevedono due eccezioni alla ordinaria competenza dei magistrati onorari: per i giudici, quella penale relativamente ai reati punibili con la reclusione; i procuratori non potranno chiedere la sentenza da patteggiamento, nè emettere decreti di citazione a giudizio o provvedimenti comunque restrittivi della libertà personale.

* * *

È prevedibile che, con riferimento al presente disegno di legge, vengano ripetute le consuete critiche negative sulla inopportunità delle riforme parziali.

Non riteniamo di analizzare in questa sede le cause effettive che ostacolano — nella nostra concreta esperienza socio-politica, caratterizzata da accesa conflittualità e da pro-

fonda mobilità sociale — le opere di legislazione organica e coerente.

Abbiamo però cercato di inserire questa iniziativa — indubbiamente parziale — nel contesto e nella logica dei grandi progetti di riforma dei codici e dell'ordinamento giudiziario.

La corretta dialettica tra le funzioni di accusa e di giudizio anche nel processo pretorile; l'aumento delle competenze civili e penali del pretore (nella prospettiva di introdurre in tutti i processi la regola del giudice monocratico di primo grado); l'aumento dei casi di chiusura anticipata del processo penale e la semplificazione delle relative procedure: sono questi gli indirizzi qualificanti — e più comunemente accettati — delle grandi riforme che il disegno di legge cerca di realizzare con il duplice scopo di migliorare subito la qualità, l'efficienza e la credibilità dei giudizi pretorili e, in prospettiva, di anticipare i contenuti delle riforme stesse che ormai sembrano a tutti razionalmente indilazionabili.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È conferita al Governo delega per emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per la separazione delle funzioni pretorili requirenti e giudiziarie, la riforma degli uffici mandamentali e l'aumento delle competenze civili e penali del pretore in conformità ai principi e ai criteri direttivi indicati dalla presente legge.

Art. 2.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge si dovrà procedere alla revisione degli attuali mandamenti pretorili in modo che, fermi restando gli uffici e le sedi mandamentali attuali con le vigenti competenze per territorio, due o più uffici potranno essere riuniti in base ai criteri indicati dal successivo articolo 3.

A ciascun ufficio giudiziario mandamentale, ovvero, in caso di riunione, a quelli riuniti, verranno assegnati due magistrati con funzioni uno di giudice mandamentale e l'altro di pubblico ministero mandamentale. Quest'ultimo verrà inquadrato, come sostituto, nell'ufficio della procura nella cui circoscrizione hanno sede i mandamenti.

Verranno inoltre stabiliti i sistemi in base ai quali sarà fissato il calendario delle udienze in ogni sede del mandamento.

Art. 3.

Le riunioni previste dal primo comma dell'articolo 2 saranno attuate quando, tenuto conto del carico di lavoro degli uffici attuali e delle caratteristiche strutturali e socio-ambientali dei territori, ai mandamenti riuniti possono provvedere adeguatamente i due magistrati indicati dal secondo comma dello stesso articolo.

Il numero dei nuovi mandamenti, anche riuniti, non potrà essere superiore a un terzo di quelli attuali.

Art. 4.

Ad ogni ufficio giudiziario mandamentale, anche quando più mandamenti sono riuniti, vengono assegnati:

1) un giudice mandamentale con funzioni di:

a) giudice in materia civile di primo grado per le controversie ordinarie di valore non superiore a cinque milioni, ferme restando tutte le altre attuali competenze, ai sensi dell'articolo 33 dell'ordinamento giudiziario e delle altre leggi attualmente vigenti;

b) giudice in materia penale per tutti i reati punibili con qualsiasi pena pecuniaria ovvero con le pene detentive dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, sole o congiunte con pene pecuniarie, nonchè per i furti comunque aggravati e per tutti i delitti colposi, esclusi quelli previsti dagli articoli 449 e 452 del codice penale. Quando ci sia costituzione di parte civile, il giudice, ove pronunci condanna, è tenuto alla liquidazione del danno, con formula immediatamente esecutiva in casi di necessità ed urgenza;

2) un pubblico ministero mandamentale, il quale nei limiti della competenza indicata dal numero precedente, lettera b):

a) esercita le attribuzioni previste dall'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario;

b) inizia ed esercita l'azione penale;

c) interviene a tutte le udienze del mandamento.

Egli inoltre:

d) nei casi in cui la legge ne attribuisce la competenza al pubblico ministero, propone reclamo avverso i provvedimenti emessi dal giudice mandamentale in funzione di giudice tutelare;

e) provvede alle verificazioni ed esercita tutte le altre attribuzioni relative allo stato civile attualmente di competenza del pretore.

Per gli uffici di pretura attualmente composti da più magistrati verrà stabilito, in ba-

se ai criteri indicati agli articoli 2 e 3, il numero dei magistrati assegnati rispettivamente alle funzioni di giudice e di pubblico ministero.

Verranno inoltre fissati i criteri per assicurare la presenza dei magistrati nei giorni stabiliti dal calendario giudiziario in ogni sede del mandamento.

Per i reati di competenza del giudice mandamentale si procede sempre con istruzione sommaria. Il pubblico ministero mandamentale, quando ritiene di dover chiedere soltanto una condanna a pena pecuniaria ovvero a pena detentiva in relazione alla quale può essere applicata una sanzione sostitutiva, può, d'accordo con l'imputato, chiederla prima del decreto di citazione a giudizio al giudice che l'applica con sentenza non impugnabile da parte dell'imputato. Avverso la sentenza può essere proposto ricorso per cassazione per violazione di legge solo dal pubblico ministero presso il tribunale.

Art. 5.

Il Consiglio superiore della magistratura nomina per ogni mandamento due o più vicepretori onorari ai quali assegnerà funzioni di giudice ovvero di pubblico ministero.

Tali vice pretori durano in carica tre anni e possono essere riconfermati di regola solo una volta. Avranno diritto alla indennità attualmente prevista per i reggenti.

Quando hanno funzioni di giudice, possono svolgere tutte quelle del giudice mandamentale titolare, esclusa la competenza penale per i reati punibili con la reclusione.

Quando hanno funzioni di pubblico ministero, possono rappresentare il titolare in udienza e compiere tutti gli atti di sua competenza, esclusi la richiesta di condanna per accordo, il decreto di citazione a giudizio e tutti i provvedimenti comunque restrittivi della libertà personale.