

N. 1245

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 SETTEMBRE 1996

Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico
di primo grado

ONOREVOLI SENATORI. - 1. - È da tempo che la cultura istituzionale va proponendo il tema della unificazione del giudice civile di primo grado, accanto al tema del carattere monocratico dell'organico di giustizia in prima istanza; ma, a differenza del secondo, l'unificazione dell'ufficio del pretore con quello del tribunale è sufficientemente maturo - come di recente ha sottolineato il Consiglio superiore della magistratura - nel quadro di una riforma complessiva volta a fornire una efficiente risposta alla domanda di giustizia.

L'unificazione in un ufficio unico, quello del tribunale, trova un preciso ancoraggio nella Carta costituzionale che, distinguendo i magistrati nelle sole categorie di giudici di merito e di giudici di legittimità, ha eliminato ogni differenza tra la funzione di pretore e quella di giudice di tribunale: categorie da ricomprendere nell'unico *genus* dei giudici di merito di primo grado. Sotto questo profilo, il presente disegno ha il pregio di rimarcare il superamento della distinzione tra una giustizia «maggiore» ed una giustizia «minore», e nel contempo favorisce l'obiettivo della specializzazione del giudice, oggi indispensabile per effetto dell'estendersi della complessità dei rapporti individuali e sociali e, quindi, del relativo contenzioso.

Per altro verso, il disegno si inserisce nel quadro di una riforma complessivamente volta a fornire una efficace risposta alla domanda di giustizia in continuo incremento. Esso costituisce un primo, importante passo verso la razionalizzazione della geografia giudiziaria, da attuarsi nel prossimo futuro attraverso un più poderoso intervento di revisione delle circoscrizioni giudiziarie. In questa prospettiva, la costituzione del giudice unico si imbatte in difficoltà minori, anche a livello locale, e può comunque rappresentare un utile momento di verifica del-

le esigenze e delle difficoltà che si porranno sul piano concreto indirizzando così, proficuamente, il successivo intervento normativo.

Intanto la riforma che si propone opera l'unificazione funzionale degli uffici (procura circondariale e procura della Repubblica, pretura e tribunale) ma non tocca l'insediamento territoriale e strutturale degli uffici; sotto questo profilo, essa non rappresenta un fattore di apprezzabile mutamento nell'attuale geografia giudiziaria.

Per altro verso, la scelta di attuare l'accorpamento delle preture nei tribunali si giustifica per la minore incidenza che essa possiede sull'attuale sistema processualistico, richiedendo aggiustamenti secondari, se non marginali, e ponendosi comunque nel solco delle recenti riforme del rito civile e di quello penale.

L'obiezione di un meno agevole collegamento del cittadino con l'organo di giustizia, conseguente alla inevitabile soppressione di talune strutture periferiche, risulta fortemente ridimensionata da una duplice considerazione.

Da un lato, il ruolo in passato assolto dal pretore è ormai destinato ad essere assunto dal giudice di pace, tanto più in vista dell'attribuzione a questi di competenze anche in materia penale; dall'altro lato, è innegabile che il progresso dei mezzi di trasporto e di comunicazione ha ridotto in misura sensibile il costo per l'utente del servizio-giustizia, costo già di per sé bilanciato dal recupero di efficienza che deriverebbe alla macchina giudiziaria.

Sotto quest'ultimo aspetto, la riforma consentirebbe un robusto recupero di personale, ora non utilizzato al meglio, all'interno dello stesso apparato giudiziario e rappresenterebbe, quindi, una via alternativa con l'aumento dell'organico dei giudici togati, un organico che ha già raggiunto li-

velli assai elevati rispetto agli altri Paesi europei e che rischia di determinare uno scaldamento dei livelli di professionalità.

2. - Il disegno di legge delega si compone di un unico articolo, diviso in quattro commi.

Nel prevedere l'istituzione del giudice unico di primo grado, si configura anche la struttura collegiale o monocratica della sua composizione. In relazione a questo profilo, possono ritenersi fugate le preoccupazioni relative alle minori garanzie che si ritengono da taluno connesse alla composizione monocratica dell'organo. Il disegno presentato non comporta infatti sostanziale cambiamenti rispetto all'attuale, ma soltanto una sua razionalizzazione.

3. - Per ciò che attiene al procedimento penale, il nuovo organo di primo grado giudicherà in composizione monocratica e, secondo le norme in materia di rito pretorile, per i reati già devoluti alla competenza del pretore, nonché per altri reati la cui individuazione è rimessa al legislatore delegato secondo i criteri del minor allarme sociale e delle minori difficoltà di accertamento probatorio; deciderà in composizione collegiale, restando ferma la competenza e la composizione della Corte di assise, in tutti gli altri casi. È espressamente fatta salva la clausola di collegialità per i delitti che presentano uno stretto collegamento con il fenomeno mafioso e che per questa ragione determinano una particolare esposizione dell'organo giudicante, nonché per determinati altri delitti che, per la loro gravità, determinano un forte allarme sociale; si tratta, cioè, dei reati cui si riferisce l'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

La formazione del giudice unico di primo grado rappresenta la non differibile occasione per una riforma del processo penale che elimini le cause di incompatibilità di cui ai recenti interventi della Corte costituzionale. In attesa, cioè, dell'auspicata revisione delle circoscrizioni giudiziarie (idonea a ridurre le ipotesi in cui oggi si verificano dette cause di incompatibilità), appare

quanto mai opportuno distinguere le funzioni di giudice per le indagini preliminari dalle funzioni di giudice per l'udienza preliminare nel medesimo procedimento, in ciò seguendo - tra l'altro - le indicazioni autorevolmente fornite dalla commissione ministeriale presieduta dal professor Conso.

4. - Per ciò che concerne il rito civile, la direttiva di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 1, ponendosi nel solco della modifica dell'articolo 48 dell'ordinamento giudiziario (risalente al 1990 ed in vigore dal 1995), prevede, per alcune ipotesi, il mantenimento della riserva di collegialità già operante e rimette al legislatore delegato l'individuazione di altre ipotesi, sulla base della complessità oggettiva delle materie e della importanza economico-sociale delle stesse.

Novità rilevante è che la corte d'appello diventa giudice di secondo grado per le pronunce del nuovo tribunale; per tal via si elimina una ingiustificata asimmetria nella architettura degli organi di giudizio civile e penale. Presso la corte d'appello dovranno essere istituite apposite sezioni specializzate nei casi in cui, oggi, è previsto un giudice specializzato in primo grado.

L'introduzione del giudice unico in primo grado è sembrata, infine, l'occasione più proficua per affrontare il problema delle attribuzioni di natura amministrativa oggi rimesse al pretore, essendo noto che esse si riflettono negativamente sulla funzionalità ed efficienza degli uffici giudiziari. Non ci si riferisce alla volontaria giurisdizione: le ipotesi in cui la funzione amministrativa è collegata all'esercizio della giurisdizione dovranno essere ovviamente mantenute al giudice del tribunale in funzione del giudice unico. Ci si riferisce, invece, all'ipotesi di vere e proprie funzioni amministrative (come, ad esempio, le ispezioni dei registri dello stato civile), che ben potranno essere affidate alla pubblica amministrazione, con conseguente deflazione dei carichi di lavoro del giudice ordinario.

5. - Il comma 2 contiene una delega al Governo per coordinare le nuove disposi-

zioni con le previgenti e per emanare una disciplina transitoria, curando di fissare tempi e modi di passaggio dei procedimenti all'ufficio unico; il comma 3 prevede il parere delle Commissioni parlamentari competenti e quello del Consiglio superiore della magistratura, entro un termine di quaranta giorni, scaduto il quale i decreti legislativi sono comunque emanati. Il comma 4

contempla un meccanismo di revisione dei decreti stessi, in modo da introdurre, nel successivo biennio, disposizioni correttive secondo i criteri e le modalità previsti nei commi precedenti.

Non si provvede a redigere la relazione tecnica in quanto dall'iniziativa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per realizzare una più razionale distribuzione delle competenze degli uffici giudiziari, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ristrutturare gli uffici giudiziari di primo grado secondo il modello del giudice unico;

b) sopprimere l'ufficio del pretore, trasferendo le competenze di tale giudice al tribunale;

c) stabilire che, nel settore penale, salvo la composizione e le attribuzioni della corte di assise, il tribunale giudica in composizione collegiale, con il numero invariabile di tre componenti, per tutti i reati attribuiti alla sua competenza e con l'osservanza delle disposizioni processuali vigenti per il procedimento innanzi al tribunale, e giudica in composizione monocratica per i reati attribuiti alla competenza del pretore e con l'osservanza delle disposizioni processuali vigenti per il procedimento innanzi al pretore; individuare altre fattispecie da rimettere alla cognizione del tribunale in composizione monocratica relativamente a reati per i quali siano minori l'allarme sociale e le difficoltà di accertamento probatorio; mantenere, comunque, la composizione collegiale per i delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera *a)*, del codice di procedura penale; prevedere che, di regola, il giudice per le indagini preliminari sia diverso dal giudice dell'udienza preliminare, apportando le necessarie modifiche alle disposizioni dell'articolo 7-ter dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni;

d) sopprimere l'ufficio della procura della Repubblica circondariale, trasferendo-

ne le funzioni alla procura della Repubblica presso il tribunale;

e) stabilire che, nel settore civile, il tribunale giudica in composizione collegiale, con il numero invariabile di tre componenti, per le controversie previste nei numeri 2), 3), 4), 5), 6) e 7), limitatamente, per quest'ultimo numero, ai giudizi di responsabilità in esso previsti, del secondo comma dall'articolo 48 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; individuare, tenuto conto della oggettiva complessità giuridica delle materie e della rilevanza economico-sociale delle controversie, gli altri casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale; stabilire che, per il resto, il tribunale giudica in composizione monocratica;

f) trasferire alle amministrazioni interessate le funzioni amministrative attualmente affidate al pretore, se prive di collegamento con l'esercizio della giurisdizione; attribuire al tribunale in composizione monocratica quelle attualmente di competenza del pretore, se collegate con l'esercizio della giurisdizione;

g) prevedere che, fermo il disposto dell'articolo 341, secondo comma, del codice di procedura civile, l'appello nelle materie civili nelle quali è competente il tribunale sia devoluto alla corte di appello, ovvero ad apposite sezioni specializzate della corte allorchè in primo grado siano previste sezioni specializzate;

h) stabilire che le disposizioni contenute nei decreti legislativi di cui al presente articolo abbiano efficacia centoventi giorni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro lo stesso termine di cui al comma 1, le norme necessarie al coordinamento delle disposizioni dei decreti legislativi con tutte le altre leggi dello Stato e la disciplina transitoria rivolta ad assicurare la rapida trattazione dei procedimenti pendenti, civili e penali, fissando le fasi oltre le quali i procedimenti non passano ad altro ufficio secondo le nuove regole di competenza e stabilendo le relative condizioni.

3. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica e al Consiglio superiore della magistratura, perchè sia espresso un motivato parere entro il termine di quaranta giorni dalla data della trasmissione, decorso il quale, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può emanare disposizioni correttive nel rispetto dei criteri di cui al comma 1 e con la procedura di cui al comma 3.

