

## LA FASE TRANSITORIA. ASPETTI ORGANIZZATIVI E RIFLESSI TABELLARI

Relatore:

dott. Gianfranco MANZO

Vice Capo dell'Ufficio Legislativo  
del Ministero di Grazia e Giustizia

Sommario: 1. La vicenda dei “Provvedimenti urgenti per il processo civile” – 2. Il decreto-legge n. 121/1995: la nuova disciplina transitoria – 3. I “giudizi pendenti” – 4.1. Il regime dell'esecutività della sentenza – 4.2. Le altre disposizioni transitorie – 4.3. Profili problematici della convalida dei sequestri – 5. Le supplenze per lo smaltimento dell'arretrato – 6. L'organizzazione degli uffici.

1. Il decreto-legge 21 aprile 1995, n. 121 conclude una lunga e tormentata vicenda che ha avuto inizio con la presentazione nel 1988 da parte del Ministro Vassalli del disegno di legge recante “provvedimenti urgenti per il processo civile”. La legge 26 novembre 1990, n. 353 sarebbe dovuta originariamente entrare in vigore il 1° gennaio 1992; ma con la legge istitutiva del giudice di pace (legge 21 novembre 1991, n. 374) il termine fu rinviato al 1° gennaio 1993, per consentire la contemporanea entrata in vigore di entrambe le riforme, onde giovare delle reciproche sinergie.

Prima di tale data intervenne però la legge 4 dicembre 1992, n. 477 che da un lato confermò quale data di entrata in vigore della riforma quella del 1° gennaio 1993 per le disposizioni riguardanti il procedimento cautelare uniforme e per tutta un'altra serie di disposizioni, dall'altro differì al 3 gennaio 1994 tutte quelle disposizioni che disciplinavano la nuova struttura del processo a preclusioni.

Seguirono sei decreti-legge (n. 521\93, 105\94, 235\94, 380\94, 493\94, 571\94) con i quali si differì via via nel tempo l'efficacia di entrambe le riforme, sul presupposto dell'esistenza di problemi organizzativi riguardanti gli uffici del giudice di pace. Infine, la legge 6 dicembre 1994, n. 673 di conversione del decreto-legge 7 ottobre 1994, n. 571 ha fissato le date del 30 aprile e del 1° maggio 1995 per la definitiva operatività delle due riforme, modificando al contempo, unitamente al decreto-legge convertito, talune disposizioni sia della legge n. 353 del 1990 che di quella n. 374 del 1991, riguardante il giudice di pace.

2. Il decreto legge 21 aprile 1995, n. 121, non incide ulteriormente sulla data di operatività delle riforme, ma si limita a novellare gli artt. 90 e 91 della legge n. 353 del 1990, relativi, rispettivamente, alla disciplina transitoria e all'organizzazione degli uffici.

In tema di disciplina transitoria, la scelta del legislatore del 1990 fu nel senso dell'applicazione del canone *tempus regit actum*: il principio era dunque quello dell'applicazione delle nuove norme anche ai processi in corso all'entrata in vigore della legge, salva appunto una specifica – ma limitata – disciplina transitoria volta a regolare quegli snodi essenziali del passaggio da un regime processuale ad un altro. Si affidava la “conversione” dal vecchio al nuovo rito all'impulso di parte consistente nella presentazione di un’“istanza di prosecuzione del giudizio”. A seguito di tale istanza, nella prima udienza successiva all'entrata in vigore della legge, il pretore o il Giudice Istruttore assegnava alle parti termini perentori per la regolarizzazione della posizione processuale secondo il nuovo rito fondato su di un regime di preclusioni.

Sottostante alla previsione che affidava all'impulso di parte la prosecuzione del processo con il nuovo rito era l'auspicio che si eliminassero dai ruoli quelle cause che spesso si trascinano stancamente più per forza d'inerzia che per una effettiva esigenza di tutela giurisdizionale. Risulta infatti dai lavori preparatori della legge n. 353 del 1990 che con, la disciplina transitoria prescelta si considerava la "prospettiva di liberare i ruoli dalla zavorra che attualmente li gonfia", affidando al contempo al senso di responsabilità dei difensori di valutare se non fosse quella dell'entrata in vigore della legge "l'occasione da cogliere al volo per eliminare le cause che non hanno ormai nessuna ragione di essere" (1).

L'originaria scelta del legislatore, che pur si poneva nella scia delle precedenti riforme processuali del 1940, del 1950 e del 1973, che, nel dettare la disciplina transitoria, muovevano appunto dal presupposto dell'applicazione immediata delle nuove norme ai processi in corso, è stata sin dall'inizio sottoposta a critiche. Su di un piano sistematico si è osservato che la disciplina posta dalla legge n. 353 del 1990 era assai scarna se confrontata con quella dettata in occasione delle precedenti riforme del 1940 e del 1950 e che in occasione della riforma del processo del lavoro del 1973, il legislatore aveva realizzato una accorta combinazione tra una sia pur sintetica disciplina transitoria e specifiche norme di organizzazione (2). Ma le critiche più vivaci sono state quelle indirizzate dagli operatori che nell'istanza di prosecuzione e nella modificazione del rito vedevano motivi di disarticolazione organizzativa in considerazione della gran mole di cause che sarebbe stata interessata alla trasformazione. Non ultimo poi era il timore dell'avvocatura di vedere applicato a tutte le cause pendenti, in un arco di tempo limitato, il nuovo processo ritenuto penalizzante per la presenza di preclusioni.

Il Governo, con il recente decreto legge ha rovesciato l'originaria impostazione, disponendo che "ai giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 si applicano le disposizioni vigenti anteriormente a tale data". Si è così creato un doppio regime processuale: i processi introdotti successivamente al 30 aprile sono trattati con il nuovo rito; quelli pendenti a tale data restano assoggettati al vecchio rito, per tale però intendendosi il codice di procedura civile del 1942, comprensivo delle disposizioni della riforma già entrate in vigore con la legge n. 477 del 1992. In pratica, si è generalizzata la soluzione adottata nel 1992 rendendo applicabili le "anticipazioni" a tutti i processi pendenti alla data del 30 aprile 1995.

È bene precisare che tale doppio regime processuale non dà luogo a dubbi di costituzionalità. Un regime analogo è stato applicato in occasione della riforma del processo penale e la Corte Costituzionale con la sentenza n. 136 del 1991 ha ritenuto "ragionevole" la soluzione adottata (3). Permane peraltro qualche dubbio di opportunità se si considera che l'enorme numero di processi pendenti richiederà tempi lunghi di smaltimento, con la conseguenza assai singolare di un doppio regime processuale in un'ampia prospettiva temporale e con il rischio, se non si adotteranno opportuni accorgimenti organizzativi, di un effetto di trascinamento del vecchio rito e delle vecchie abitudini sul nuovo.

3. Lo spartiacque dunque per individuare il rito processuale applicabile è dato dalla pendenza del processo.

La litispendenza è categoria generale sulla quale non appare opportuno soffermarsi specificamente in questa sede. Sembra sufficiente osservare che per i processi che si instaurano con citazione la pendenza è data dalla notificazione, conformemente a quanto dispone l'ultimo comma dell'art. 39 c.p.c., mentre per i processi che iniziano con ricorso è ormai pacificamente ammesso che è il deposito del ricorso a determinare la pendenza della lite (4). Il processo d'esecuzione, che ha inizio con il pignoramento, è solo parzialmente interessato alla disciplina transitoria, dal momento che le due disposizioni novellate, relative rispettivamente alla conversione del pignoramento e alle condizioni dell'intervento nella c.d. piccola espropriazione mobiliare sono tra quelle "anticipate". Di fatto la disciplina transitoria rileva per quei processi d'esecuzione pendenti alla data del 1° gennaio 1993, in quanto ai sensi della legge n. 477 del 1992 per i processi esecutivi iniziati dopo tale data già si applicavano gli artt. 495 e 525 nella nuova formulazione.

Per il procedimento d'ingiunzione provvede l'ultimo comma dell'art. 643, in base al quale "la notificazione determina la pendenza della lite". Ma proprio con riferimento al procedimento monitorio occorrono ulteriori precisazioni. Se è indubbio che per l'individuazione del rito applicabile nel giudizio d'opposizione debba farsi riferimento alla pendenza della lite ai sensi dell'art. 643 c.p.c., a diverse conclusioni deve pervenirsi per l'individuazione del giudice competente. La giurisprudenza e la dottrina hanno infatti ricollegato al deposito del ricorso per ingiunzione il tipico effetto processuale consistente nella perpetuatio iurisdictionis, con la conseguenza che il momento determinante per l'individuazione della competenza è dato dal deposito del ricorso in Cancelleria, restando irrilevanti i successivi mutamenti (5). Concretamente dunque i ricorsi per ingiunzione depositati anteriormente al 30 aprile 1995 rientrano nella competenza del giudice individuato secondo la legge anteriore.

Un quesito più generale che non appare inutile porsi è quello del significato da attribuire all'espressione "giudizi pendenti" utilizzata dal legislatore. L'alternativa che astrattamente può porsi è la seguente: il legislatore ha inteso riferirsi al processo nel suo complessivo sviluppo nei vari gradi, così da far considerare perdurante la pendenza fino a che il rapporto processuale non sia chiuso con sentenza passata in giudicato, ovvero ha inteso fare riferimento al singolo grado? Un chiarimento si rende necessario, considerato che un autorevole autore ha ritenuto che allorché il legislatore parla di "giudizi pendenti", la pendenza andrebbe riferita al grado e non al giudizio nel suo complesso (6). Per parte mia non ho dubbi che il legislatore abbia inteso riferirsi al processo nel suo complesso, accedendo a quella che è la corretta definizione del concetto di litispendenza. D'altra parte in mancanza di ulteriori qualificazioni della fattispecie normativa che possano far ritenere una diversa volontà, l'interprete non può che farsi guidare dal criterio dell'unità del rapporto processuale e ritenere pendenti anche i processi esauriti nel grado per i quali non siano trascorsi i termini per le impugnazioni (7). Pendenti poi – lo dice espressamente la Relazione al decreto legge – sono i processi interrotti, sospesi e cancellati dal ruolo.

Il discorso è diverso se lo si sposta sul piano delle scelte legislative. Ci si potrebbe infatti chiedere se non sarebbe stato opportuno, nel novellare oggi l'art. 90 della legge 353 del 1990, prevedere espressamente l'applicazione delle norme anteriormente vigenti unicamente ai processi pendenti in ciascun grado, con la conseguenza che il mutamento di rito si sarebbe verificato automaticamente al passaggio da un grado all'altro. Tale diversa impostazione – alla quale si sarebbe dovuta necessariamente accompagnare l'espressa previsione dell'inapplicabilità nei processi d'appello dell'art. 345 c.p.c. nella nuova formulazione, per quei giudizi definiti in primo grado secondo le norme anteriormente vigenti – avrebbe avuto il pregio di limitare nel tempo l'applicazione del vecchio rito, anche se avrebbe fatto emergere sin da ora, con riferimento al grado d'appello, quei problemi organizzativi, che diversamente, con riferimento all'attuale formulazione, si porranno solo in un secondo momento.

4.1. Il comma 2 del nuovo art. 90 disciplina l'efficacia esecutiva della sentenza disponendo che le nuove disposizioni si applicano "ai giudizi iniziati dopo il 1° gennaio 1993 e alle sentenze pubblicate dopo il 19 aprile 1995".

Sarebbe stato meglio se il legislatore avesse usato anziché la congiunzione "e" quella "nonché" ad evitare interpretazioni – che ho sentito informalmente affacciarsi – che erroneamente considerano condizioni congiuntive le due fattispecie delineate nella disposizione, per l'applicazione del regime dell'esecutività della sentenza.

Per comprendere appieno la disposizione occorre fare qualche passo indietro nella sequenza di testi normativi che hanno disciplinato la materia. La legge n. 477 del 1992, iniziatrice del sistema del doppio regime processuale, rese applicabili per i processi iniziati successivamente al 1° gennaio 1993 varie disposizioni del codice di procedura civile nel nuovo testo e tra queste le disposizioni relative alla provvisoria esecuzione della sentenza. Successivamente, per risolvere lo spinoso problema dell'applicabilità o meno del regime dell'esecutività alle sentenze emesse anteriormente al

1° gennaio 1993 intervenne il decreto-legge n. 105 del 1994, il quale prevede che “salvo quanto disposto dalla legge 4 dicembre 1992, n. 477 per i giudizi iniziati successivamente al 1° gennaio 1993, alle sentenze di primo grado pubblicate anteriormente al 3 luglio 1994 si applicano gli articoli 282, 283 e 337 del codice di procedura civile nel testo anteriormente vigente”. Tale disposizione è stata ripetuta nel tempo fino al decreto-legge n. 571 del 1994, convertito nella legge n. 673 del 1994, con l’unica differenza della sostituzione della data del 3 luglio 1994 con quella del 30 aprile 1995.

Il sistema nel quadro normativo precedente all’attuale era dunque il seguente: a) erano provvisoriamente esecutive ex lege le sentenze emesse a conclusione di processi iniziati successivamente al 1° gennaio 1993; b) sarebbero divenute provvisoriamente esecutive ex lege, indipendentemente dalla data d’inizio del processo, le sentenze pubblicate dopo il 30 aprile 1995, che costituiva appunto la data dell’integrale applicazione della riforma del rito civile.

Il secondo comma dell’attuale art. 90 si è mosso in quell’ambito normativo, ponendo due proposizioni alternative relative all’applicabilità del regime della sentenza esecutiva per legge. La prima, che fa riferimento ai processi iniziati successivamente al 1° gennaio 1993, è confermativa del precedente regime ed è stata evidentemente richiamata per completezza di disciplina e per evitare problemi interpretativi. La seconda rende esecutive le sentenze pubblicate dopo il 19 aprile 1995 (data dell’approvazione del decreto-legge in Consiglio dei Ministri) e, dunque, modifica il precedente sistema, anticipando appunto l’esecutività delle sentenze (si specifica ancora nei processi iniziati anteriormente al 1° gennaio 1993) al 19 aprile rispetto all’originaria data del 30 aprile. Con tale anticipazione, secondo quanto si legge nella Relazione d’accompagnamento del decreto, si è voluto evitare un deteriore trattamento delle sentenze pubblicate tra la data di approvazione del decreto-legge e il 30 aprile”. Probabilmente si è anche voluto evitare che insorgessero sospetti di favoritismi legati alla pubblicazione o meno della sentenza nelle more fra la conoscenza della disciplina del decreto-legge e la data del 30 aprile.

4.2. Il comma 3 del nuovo testo dell’art. 90 ripete la norma transitoria sulla competenza che già compariva nel testo originario dell’articolo, affermando in generale il principio che per le cause pendenti la competenza si individua in base alla legge anteriormente vigente; specificamente poi, per le cause pendenti innanzi al pretore, derogando al principio della perpetuatio iurisdictionis per ovvi motivi di economia processuale, esprime la regola, in base alla quale ha efficacia la competenza sopravvenuta del pretore per le cause di locazione, comodato ed affitto previste dall’art. 8 nella sua nuova formulazione.

Anche il comma 4 riprende una disposizione che già compariva nell’originario testo dell’art. 90, ma limita al “grado” della causa innanzi al pretore l’operatività del mutamento di rito e, dunque, dell’applicazione delle nuove norme alle controversie in materia di locazione, di comodato e di affitto. Per queste cause dunque si applica il nuovo rito senza distinzione tra cause pendenti e cause sopravvenute. Il legislatore non ha formalmente specificato che la locazione e il comodato devono riguardare gli immobili urbani. Ma il profilo è implicito, come risulta chiaramente dal riferimento all’art. 447-bis, che a sua volta richiama l’art. 8 c.p.c. per definire l’ambito delle controversie interessate.

Al comma 5 del decreto-legge si dispone che “nei giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 il Tribunale giudica con il numero invariabile di tre votanti”. La norma è confermativa del principio già contenuto nel comma 1, secondo il quale ai giudizi pendenti si applicano le disposizioni anteriormente vigenti. La precisazione non pare comunque superflua se si considera che l’art. 48 ord. giud. relativo alla composizione dell’organo giudicante, non è, quantomeno formalmente, norma processuale e, dunque, potrebbe ritenersi non direttamente interessata dalla disciplina transitoria.

4.3. Nulla dice il decreto legge a proposito dei provvedimenti cautelari. La disposizione applicabile è dunque quella contenuta nel comma 5 dell’art. 4 del decreto-legge n. 571 del 1994, convertito

nella legge n. 673 del 1994. Questa contiene due proposizioni, la prima delle quali afferma per i “giudizi pendenti” (espressione questa che per la sua genericità ricomprende anche i procedimenti cautelari, che poi sono quelli interessati dalla disciplina) l’applicabilità di tutte le nuove disposizioni sul procedimento cautelare uniforme, in quanto compatibili. Considerando che ai sensi della legge n. 477 del 1992 la nuova disciplina del procedimento cautelare uniforme già si applicava ai procedimenti iniziati successivamente al 1° gennaio 1993, la portata della disposizione è nel senso dell’applicabilità delle nuove norme anche ai procedimenti iniziati anteriormente a tale data. Il limite di compatibilità al quale fa riferimento il legislatore è da riferirsi al profilo diacronico del procedimento, che, in quanto pendente, si è già sviluppato sulla base della precedente disciplina. In pratica si applicano le nuove norme agli atti compiuti nel vigore del decreto-legge. L’altra proposizione dispone che “i sequestri anteriormente autorizzati perdono la loro efficacia se con sentenza, anche non passata in giudicato, è rigettata l’istanza di convalida ovvero è dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale erano stati concessi”. Il significato di tale ultima disposizione è chiaro: anticipare il principio dell’inefficacia del provvedimento cautelare contenuto nel terzo comma dell’art. 669-novies a fattispecie non ricomprese nella disciplina transitoria applicabile ai processi pendenti.

In questo contesto non si evince chiaramente qual è la sorte dei processi di convalida pendenti. A mio parere, uno spazio per il giudizio di convalida ancora sussiste se si considera che, per i sequestri autorizzati anteriormente, possono essere scaduti i termini per il reclamo e la revoca può intervenire solamente in presenza di un “mutamento nelle circostanze”. La convalida conserverebbe dunque la funzione di controllo dei presupposti e della legittimità del sequestro. Mi sembra però che in caso di inefficacia dei sequestri per essere intervenuta sentenza, ancorché non passata in giudicato, che dichiara inesistente il diritto a cautela, debba ritenersi sopravvenuto un fatto di cessazione della materia del contendere del giudizio di convalida.

5. Può ora passarsi alla disciplina più propriamente organizzativa, tema questo centrale nel nostro incontro.

Il comma 5 del nuovo articolo 90 dispone che al fine di agevolare l’esaurimento delle controversie pendenti, il Presidente del Tribunale può disporre le supplenze dei pretori e dei vicepretori, anche al di fuori delle condizioni previste dall’art. 105 ord. giud. La disposizione deroga all’ordinamento giudiziario che consente le “supplenze” solamente quando “manca o è impedito il presidente o alcuno dei giudici necessari per costituire il collegio giudicante”. Non è dunque necessaria la mancanza: pretori e vicepretori onorari potranno essere applicati ai collegi per contribuire allo smaltimento dell’arretrato delle cause pendenti. L’unico limite è quello contenuto nell’ultimo comma dell’art. 97 ord. giud. che vieta “l’intervento in ciascuna sezione di più di un supplente estraneo al collegio”.

La previsione dev’essere innanzitutto sottoposta ad un duplice scrutinio di opportunità e di costituzionalità.

Dell’opportunità non sembra possibile dubitare. Si è detto e si continua a dire che la riforma del processo può essere gravemente condizionata dall’enorme arretrato di cause civili. Le cause pendenti in Tribunale in sede di cognizione ordinaria ammontavano nel 1994 a circa unmilionecinquecentomila. Se si considerano il numero dei magistrati addetti al settore civile, gli indici di lavoro, la circostanza che la riforma privilegia il nuovo processo è facile prevedere che per lo smaltimento dell’arretrato occorreranno diversi anni. La previsione dell’applicazione di pretori e di vicepretori per contribuire allo smaltimento dell’arretrato è dunque non solamente opportuna ma necessaria e costituisce una risposta del Governo a precise esigenze manifestatesi in Parlamento, con la presentazione di disegni e di proposte di legge volte all’istituzione presso ciascun Tribunale di sezioni stralcio per la definizione dei processi civili arretrati composte oltre che da magistrati professionali da giudici onorari (si tratta del d.d.l. n. 1044\S\XII e della p.d.l. n. 2157\C\XII).

E veniamo al secondo aspetto, cioè alla compatibilità con l'art. 106 Cost. della disposizione che prevede la supplenza dei vicepretori per la costituzione del collegio giudicante. Un dubbio potrebbe sorgere considerando che la disposizione costituzionale prevede la possibilità di nomina di magistrati onorari "per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli". I Costituenti per costruire il profilo del giudice onorario fecero riferimento alle funzioni del giudice monocratico, che all'epoca riguardavano le controversie di minore importanza. Si voleva cioè che restassero affidate alla magistratura onoraria le controversie rientranti nella c.d. giustizia minore, così affermando la centralità nel sistema della magistratura professionale: ed è quest'ultimo il criterio sostanziale al quale oggi deve ricorrersi per considerare quali funzioni siano attribuibili alla magistratura onoraria, prescindendo dalla dubbia distinzione tra di una giustizia maggiore e una minore (8). E sulla base di tale criterio può considerarsi compatibile l'istituto della supplenza con la norma costituzionale, in quanto l'applicazione al collegio giudicante dei vicepretori onorari non intacca certo il disegno costituzionale di centralità della magistratura professionale.

Ci si può peraltro esimere da una più ampia trattazione, considerando che la Corte Costituzionale, sia pur non di recente, ha già avuto modo di pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 105 ord. giud. con l'art. 106 Cost. (9). Il ragionamento della Corte è lineare: l'art. 106 Cost. si riferisce alla "nomina" dei magistrati onorari e "risolvendosi la nomina nella costituzione dello stato giuridico del magistrato nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, la possibilità di un temporaneo incarico di supplenza presso un collegio giudicante non può essere confusa con un precetto riguardante detto 'stato'". Inoltre, rileva ancora la Corte, la frase "tutte le funzioni" comprende non soltanto quelle ordinarie, ma anche le funzioni temporanee ed eccezionali derivanti da un incarico di supplenza.

Venendo ora alle concrete modalità della supplenza (che peraltro risultano disciplinate da circolari del C.S.M., da ultimo quella del 2 maggio 1991) deve innanzi tutto chiarirsi che il pretore o il vicepretore può essere chiamato unicamente, così come chiaramente si ricava dal tenore dell'art. 105 ord. giud., a costituire un collegio giudicante, con esclusione dunque delle funzioni di Giudice Istruttore.

Rispetto ai requisiti e alle modalità della supplenza, va evidenziata la profonda differenza tra la previsione dell'art. 105 ord. giud. e quella contenuta nel decreto legge con riferimento all'esigenza di smaltimento dei processi pendenti. In generale, la supplenza ha lo scopo di far fronte ad un'assenza o ad un impedimento di un magistrato determinato, cosicché ha necessariamente una durata ed un ambito di operatività circoscritta. L'istituto della supplenza, cioè, benché nulla dica in proposito il legislatore, ha quali caratteri necessari quelli della temporaneità e provvisorietà. E sono proprio questi caratteri che, come ha avuto occasione di rilevare la Corte Costituzionale (10), consentono di comprendere perché tali provvedimenti non rientrino nella competenza del Consiglio Superiore della Magistratura, perché per essi non sia necessario il consenso dell'interessato e perché, infine, non risulti violato il canone dell'inamovibilità.

Ma nel decreto-legge la supplenza è collegata, come s'è detto, all'esigenza di smaltimento dei processi pendenti, ad una esigenza cioè, che avuto riguardo all'arretrato di cause ormai stabilizzato, se pure è formalmente circoscrivibile nel tempo, potrebbe coprire un arco di anni non indifferente. Di qui l'esigenza che i presidenti di tribunale esercitino il potere di delega, rispettando una opportuna rotazione tra i magistrati, anche onorari, incaricati delle supplenze, onde mantenere quel necessario carattere di temporaneità e non snaturare l'istituto.

La supplenza in generale non dà luogo a variazioni tabellari, in quanto il supplente prende il posto del magistrato assente o impedito. Nel nostro caso però la supplenza, per quanto s'è detto, ha una diversa utilizzazione per cui sorge il dubbio se siano o meno necessarie variazioni tabellari, quantomeno in quei casi in cui la delega a pretori o vicepretori, pur realizzandosi tramite una rotazione, venga sistematicamente a coprire un congruo arco di tempo. Riterrei di escludere la necessità di variazioni tabellari, in quanto in concreto il magistrato supplente prende il posto nel collegio di un magistrato mancante perché addetto alla trattazione delle cause sopravvenute. Appare

però necessario che le supplenze vengano effettuate secondo criteri predeterminati. Su questi punti sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Consiglio Superiore della Magistratura.

In ogni caso i provvedimenti di delega, di competenza dei presidenti dei tribunali, devono essere comunicati al C.S.M., onde consentire il controllo sull'esistenza dei requisiti per la supplenza.

Se si farà, com'è presumibile, ampio ricorso all'istituto della supplenza, il numero dei vicepretori onorari dovrà necessariamente aumentare. È in previsione di ciò, il decreto-legge ha disposto che l'esigenza di esaurimento dei processi pendenti costituisce particolare esigenza di servizio, ai sensi dell'art. 32 ord. giud., per procedere alla nomina di più di due vicepretori onorari per una stessa pretura. Si è voluta ampliare dunque la possibilità di nomina dei vicepretori onorari, facendo riferimento, nella logica della nuova funzione che si è voluta attribuire alla supplenza, non alle esigenze di lavoro della pretura, bensì a quelle del Tribunale consistenti nell'esaurimento delle cause pendenti.

Nel disegno tracciato dal legislatore, il contributo dell'avvocatura è dunque da considerarsi essenziale. L'auspicio è che si sappia cogliere tale opportunità per affrontare, almeno per tale verso, il problema dell'enorme numero di cause pendenti, che già di per sé costituisce uno dei motivi d'inefficienza della giustizia civile.

L'auspicio non esime però dal rilevare che l'effetto di deflazione conseguente all'istituto della supplenza è in sé limitato, in quanto esclude che si possa incidere sull'enorme arretrato di cause nello stato dell'istruzione. Non vuol essere questa una critica alla disciplina del decreto-legge, in quanto è comprensibile che il Governo si sia mosso con prudenza in un momento in cui intervengono forti novità in materia processuale e ordinamentale. Si è evidentemente voluto valutare il funzionamento delle riforme nella prima fase.

Il problema è comunque sentito come dimostra la presentazione in Parlamento di progetti che prevedono la creazione di sezioni di stralcio, con l'apporto di giudici non professionali. Personalmente ritengo che possiamo considerarci di fronte ad una situazione eccezionale: mettiamo alla prova due importanti riforme in un contesto nel quale i processi pendenti esercitano una inevitabile funzione di freno nella direzione dell'efficienza. Anche i rimedi per affrontare l'arretrato e rimettere il sistema in equilibrio potrebbero dunque essere più incisivi.

Riporto – senza commenti – dati di un ordinamento a noi vicino.

Il legislatore francese, nel Rapporto annesso alla legge di programma del 6 gennaio 1995 n. 95-9, ha delineato gli orientamenti d'azione della giustizia. Tra questi ha indicato la creazione dell'ufficio del giudice e la nomina di magistrati onorari a termine. L'obiettivo è quello di ridurre i tempi di decisione delle cause che lo stesso legislatore nel suo Rapporto indica “attualmente in cinque mesi dinanzi ai tribunali d'istanza, nove mesi dinanzi ai tribunali di grande istanza e quattordici mesi dinanzi alle corti d'appello.

6. La disciplina organizzativa propriamente detta è contenuta nell'art. 91, il quale al primo comma dispone che alla trattazione dei processi pendenti sono destinati, fino al 31 dicembre 1996, “non più della metà di tutti i magistrati incaricati della trattazione dei giudizi e degli affari civili”. Rispetto alla precedente versione della disposizione la differenza è notevole poiché era stabilito che il numero dei magistrati esclusivamente addetti alla trattazione delle controversie pendenti non potesse essere “inferiore alla metà né superiore ai due terzi di tutti i magistrati incaricati della trattazione delle controversie e degli affari civili”.

Si manifesta qui netta la scelta del legislatore di privilegiare nella distribuzione delle risorse i nuovi processi. La quota corrispondente alla metà dei magistrati complessivamente addetti al civile rappresenta infatti il limite massimo di impiego per il contenzioso pendente. In pratica se si intende disapplicare il criterio suggerito dal legislatore occorre farlo a vantaggio dei processi nuovi.

Il principio enunciato soffre una deroga in riferimento a quegli uffici nei quali il numero dei magistrati incaricati della trattazione dei giudizi e degli affari civili non consente il ricorso al criterio proporzionale della metà. In tal caso è affidato al dirigente dell'ufficio di adottare, in via di

urgenza, provvedimenti per la più utile ripartizione fra i magistrati dei giudizi pendenti e di quelli sopravvenuti. Rispetto alla precedente versione dell'art. 91 non si fa più riferimento all'organico complessivo degli uffici c.d. esigui – che nella sua circolare 22 settembre 1993 per la “formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1994-1995, il C.S.M. individuava in quelli con organico inferiore alle 10 unità, compreso il presidente e il presidente di sezione – bensì al numero di magistrati adetti al settore civile e si affidano gli aggiustamenti necessari al dirigente dell'ufficio che provvede, in via d'urgenza, comunicando i provvedimenti al Consiglio Superiore della Magistratura. Sembra che il legislatore abbia voluto, a differenza di quanto avveniva con la precedente formulazione relativa agli uffici ad organico esiguo, disciplinare un'ipotesi estranea alla formazione delle tabelle; un'ipotesi nella quale anzi il dirigente dell'ufficio deroga alle tabelle come formate per effettuare, in via d'urgenza, una diversa ripartizione dei processi nuovi e di quelli sopravvenuti fra i magistrati, comunicando la circostanza al Consiglio Superiore della Magistratura. In tale prospettiva, la disposizione vuole introdurre flessibilità nel primo avvio della riforma, affidando alla responsabilità dei dirigenti degli uffici minori gli aggiustamenti necessari per un'equa ripartizione tra il vecchio e il nuovo.

La previsione del comma 1 secondo la quale il dirigente dell'ufficio può assegnare le cause iniziate successivamente al 30 aprile anche ai magistrati adetti alla trattazione delle cause pendenti è sempre nella direzione di una maggiore flessibilità del sistema, ad evitare che l'unico modulo organizzativo possa essere ritenuto quello della netta ripartizione tra magistrati adetti ai processi pendenti e magistrati addetti ai processi sopravvenuti. Anche il C.S.M. nella circolare del 22 settembre 1993 per la formazione delle tabelle indica quale criterio possibile quello della trattazione promiscua tra il vecchio e il nuovo. Si tratta comunque di una deroga solo apparente al principio, in quanto il diverso modulo organizzativo dovrà per altro verso rispettare il criterio proporzionale. Significativamente nella Relazione d'accompagnamento al decreto legge si dice che in caso di affidamento allo stesso magistrato sia di cause pendenti che sopravvenute “si farà applicazione del criterio proporzionale nella distribuzione del lavoro”.

E quest'ultimo è il profilo organizzativo più delicato, in quanto se è semplice dividere numericamente i magistrati addetti all'ufficio travecchio e nuovo, non altrettanto facile sarà rispettare idealmente il criterio del 50% adibendo tutti i magistrati alla contemporanea trattazione delle cause pendenti e di quelle sopravvenute, poiché, per chiari motivi, non si può “quantificare” l'impegno lavorativo con riferimento al “vecchio” e al “nuovo”. In pratica, per un tendenziale rispetto del criterio proporzionale occorrerà necessariamente che una parte dei magistrati, sia pure inferiore alla metà, sia adibito esclusivamente alla trattazione delle cause pendenti.

In virtù dell'evenienza che gli stessi magistrati possano essere incaricati della trattazione sia dei processi pendenti che di quelli sopravvenuti, il legislatore ha espressamente previsto che tale trattazione debba avvenire in udienze distinte ovvero in orari distinti della medesima udienza. La previsione è volta, come si legge nella Relazione di accompagnamento del decreto, “a preservare la specificità dei diversi riti” e, aggiungo, ad evitare quella contaminazione di prassi che non gioverebbe ad un corretto avvio di riforma.

(1) Relazione della Commissione Giustizia del Senato all'Assemblea, in Doc. giust. 1991, n. 10.

(2) CAPPONI, L'applicazione nel tempo del diritto processuale civile in Riv. trim. dir. proc. civ. 1999, 431 ss. in part. 466 ss.

(3) CAPPONI, La nuova disciplina transitoria della “novella” del processo civile, consultato in dattiloscritto per la cortesia dell'a..

(4) V. per es. Cass. S.U. 11 maggio 1992, n. 5597 e Cass. 16 aprile 1992, n. 4676, in Foro it. 1992, I, 2091, con nota di COSTANTINO, Successione di leggi nel tempo, criteri di competenza e controversie relative a rapporti di lavoro parasubordinato.

(5) Cass. 13 giugno 1992, n. 7292; 20 novembre 1976, n. 4374; 30 aprile 1969, n. 1421; ma in senso contrario Cass. 11-4-1990, n. 3079; Pret. Bari 13 luglio 1986, in Foro it. 1988, I, 2440, con nota critica di MICCOLIS.

(6) TARZIA, Lineamenti del nuovo processo civile di cognizione, Appendice di agg., Milano 1993, 8 ss. Dello stesso Autore v. interna, Pendenza del termine per impugnare e litispendenza, Riv. dis. proc. 1988, 1086 ss..

(7) In tal senso, v. pure COSTANTINO, Il processo incivile nel 1995 (Note sull'applicazione dimezzata della riforma), in corso di pubb. in Foro it. e consultato in dattiloscritto per la cortesia dell'a.; CAPPONI, La nuova disciplina transitoria, cit..

(8) Su tali aspetti, se vuoi, MANZO, Il giudice di pace nei quattro progetti all'esame del Parlamento, in Doc. giust. 1989, n. 10-11, 82, in part. 86 ss..

(9) Corte Cost. 7 dicembre 1964, n. 99, in Foro it. 1964, I, 165.

(10) Corte cost. 13 dicembre 1963, n. 156, in Giur. cost. 1963, 1567; 2 dicembre 1970, n. 173, ivi, 1970, I, 2069; 23 luglio 1974, n. 245, ivi, 1974, I, 2365 (tutte relative all'art. 101, comma 2 ord. giud.).