

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE DEL D.L. 21 APRILE 1995 N. 121, 21 GIUGNO 1995 N. 238, 18 OTTOBRE 1992 N. 432:  
“INTERVENTI URGENTI SUL PROCESSO CIVILE E  
SULLA DISCIPLINA TRANSITORIA DELLA  
LEGGE 26 NOVEMBRE 1990, N. 353, RELATIVA  
AL MEDESIMO PROCESSO”  
(Consiglio Superiore della Magistratura)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 23 novembre 1995, ha deliberato di esprimere il seguente parere:

1. Nel corso della X legislatura, per la prima volta dall'avvento della Repubblica, si è assistito ad un intervento articolato del parlamento sulla giustizia civile. È opportuno ripercorrerne sinteticamente i punti principali.

La strategia di intervento si è articolata in tre direzioni principali.

a) Inizio del processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ed immediata realizzazione delle premesse per la prossima attuazione di una riforma diretta ad introdurre il giudice unico togato di primo grado: in questo contesto vanno lette da un lato l'istituzione delle preture circondariali (1° febbraio 1989 n. 30), che ha unificato l'ambito territoriale di preture e tribunali, e dall'altro lato la trasformazione del Tribunale civile in ufficio giudiziario a composizione normalmente monocratica con riserva di collegialità in materie tassativamente indicate dalla legge (art. 88 l. 26 novembre 1990 n. 353, con il quale è stato modificato l'art. 48 dell'ordinamento giudiziario). Col che (pur immettendosi a breve nell'ordinamento l'irrazionalità di due distinti giudici monocratici aventi uguale competenza territoriale ma distinte competenze per valore e per materia) sono state poste tutte o quasi le premesse normative per l'unificazione degli uffici di pretura e Tribunale in un unico ufficio giudiziario togato di primo grado (l'unico intervento normativo ulteriore necessario concerne la devoluzione alla Corte d'Appello dei giudizi di appello avverso le sentenze pretorili e del giudice di pace); e non diviene difficile – una volta sciolti i grossi problemi organizzativi che una simile unificazione comporta – prefigurare un unico giudice togato di primo grado articolato al suo interno normalmente come giudice monocratico (se del caso con possibilità di operare, in determinate materie, anche tramite sezioni distaccate) e, per talune materie eccezionali, come giudice collegiale. Una simile prefigurazione ben potrebbe estendersi anche al settore penale senza grosse difficoltà.

b) Attuazione – tramite la l. 26 novembre 1990 n. 353, Provvedimenti urgenti per il processo civile – di un limitato ma incisivo intervento urgente sul processo civile, capace di determinare una prima ma netta inversione di tendenza alla gravissima situazione di progressivo degrado in atto nel settore della giustizia civile, specie per quanto concerne l'abnorme durata del processo ordinario di cognizione e la sua progressiva perdita di razionalità. A tale scopo la l. 353/1990 si proponeva come obiettivi principali: aa) la semplificazione della disciplina della competenza (art. 38), la revisione dei limiti di competenza del pretore (art. 8), la razionalizzazione ad un tempo delle prescrizioni in tema di competenza per materia e di soggezione al rito speciale delle controversie in materia di locazione (artt. 8, 2° comma, n. 3 e 447-bis); bb) la rivalutazione del giudizio di primo grado attuata tramite la distinzione del processo in fasi, l'accurata disciplina della fase preparatoria al termine della quale dovrebbero risultare determinati in via tendenzialmente definitiva il thema decidendum (domande ed eccezioni) ed il thema probandum (fatti controversi), l'introduzione di un robusto ancorché elastico sistema di preclusioni, la previsione della provvisoria esecutorietà ex lege per tutte le sentenze di primo grado, la trasformazione del Tribunale in ufficio normalmente a composizione monocratica; cc) la razionalizzazione della disciplina dei provvedimenti cautelari; dd) l'introduzione dei provvedimenti anticipatori di condanna all'interno del processo ordinario di

cognizione in caso di non contestazione di somme e di ricorrere dei presupposti per l'ingiunzione ex artt. 633 n. 1 e 634. È opportuno rammentare che la l. 353/1990, come emerge chiaramente dalla sua intitolazione, non pretendeva risolvere affatto tutti i mali della giustizia civile, ma si poneva come un «intervento di pronto soccorso» diretto ad aggredire solo alcuni settori nella speranza di determinarne una inversione di tendenza nelle situazioni di degrado in atto. I passi immediatamente successivi al processo di riforma della giustizia civile avrebbero dovuto riguardare l'esecuzione forzata (ivi compresa l'introduzione di un sistema di misure coercitive), la razionalizzazione dei processi sommari non cautelari, la revisione dei giudizi oggi disciplinati nella forma dei procedimenti in camera di consiglio, la disciplina delle impugnazioni e in primis della Cassazione.

c) Istituzione di un nuovo giudice onorario, il giudice di pace (l. 21 novembre 1991 n. 374, Istituzione del giudice di pace): un giudice dotato di cultura giuridica, tendenzialmente a tempo pieno, dislocato nei capoluoghi dei mandamenti esistenti prima della l. 30/1989, cui devolvere una grossa fetta del contenzioso civile (e, in prospettiva, penale) c.d. minore gravante sui giudici togati. Ciò nella consapevolezza per un verso dell'esigenza di ridurre il carico di lavoro dei giudici togati, per altro verso della impossibilità di aumentare più di poche centinaia di unità il numero dei giudici togati, stante la cronica incapacità delle nostre facoltà di giurisprudenza di sfornare annualmente più di duecento-trecento giovani laureati capaci di superare le prove di concorso per uditore giudiziario e l'immensa pericolosità intrinseca a qualsiasi specie di reclutamento straordinario.

2. Queste le linee principali della complessa strategia di intervento nel settore della giustizia civile predisposta dalla X legislatura.

Riguardandola oggi è agevole constatare come questa strategia presentasse tre limiti principali.

Il primo era dato dalla mancata considerazione del problema dell'arretrato. Il secondo era dato dalla circostanza che le uniche vere misure organizzative erano (oltre al risparmio causato dalla previsione delle preture circondariali e dalla introduzione del giudice monocratico di tribunale) la previsione dei 4.700 nuovi giudici di pace: il che per la verità non era e non è poco.

Il terzo limite era dato dalla connessione che si volle instaurare tra entrata in vigore della l. 353/1990 e attuazione della legge istitutiva del giudice di pace. La connessione (di cui è espressione l'art. 50

l. 374/1991 che prorogava al 1° gennaio 1993 l'entrata in vigore della

l. 353/1990) era perversa giacché nella tragica situazione di degrado in atto nella giustizia civile l'immediata entrata in vigore (originariamente prevista per il 1° gennaio 1992) della l. 353/1990 non avrebbe potuto in modo alcuno aggravare la situazione esistente, ma solo portare benefici: si pensi per tutti, oltre alla razionalizzazione dei procedimenti cautelari e ai provvedimenti anticipatori di condanna, anche e prima alla razionalizzazione della disciplina della competenza, al giudice monocratico di Tribunale, alla rivitalizzazione in genere del processo di primo grado. La connessione era inoltre perversa perché finiva col far dipendere l'entrata in vigore della l. 353/1990 dall'adempimento di misure amministrative indispensabili per l'attuazione della legge istitutiva del giudice di pace (per rendersi conto dei ritardi si pensi al regolamento di attuazione che fu emanato – anziché entro il termine di tre mesi dalla emanazione della legge – solo il 28 agosto 1992 e pubblicato sulla G.U. del 15 ottobre 1992).

Non ci si rese conto, e non ci si volle rendere conto, che la situazione di degrado della giustizia civile non era tale da consentire dilazioni nell'attuazione di un provvedimento di “pronto soccorso” che non a caso si intitolava “provvedimenti urgenti per la giustizia civile”: e così di rinvio in rinvio, anche a causa dei rinvii e della demotivazione ad essi conseguente, la pendenza dei processi di cognizione sarebbe passata da 1.700.000 della fine del 1989 ai 2.600.000 della fine del 1994! Vi è di più: l'incertezza nella entrata in vigore della l. 353/1990 provocò un ulteriore fattore di degrado: l'avvocatura che, probabilmente perché ampiamente consultata prima della emanazione della l. 353/1990, aveva accolto con favore o almeno senza rigetti l'emanazione dei provvedimenti urgenti,

lentamente cominciò ad irrigidirsi quasi che i mali della giustizia civile dipendessero dalla attuazione delle  
ll. 353/1990 e 374/1991.

3. Con la l. 4 dicembre 1992 n. 477, preso atto della impossibilità della attuazione della legge istitutiva del giudice di pace entro il 2 gennaio 1993, se ne prorogava l'entrata in vigore al 3 gennaio 1994. Quanto all'entrata in vigore della l. 353/1990 la l. 477/1992 disponeva l'entrata in vigore, ma solo ai giudizi instaurati dopo il 1° gennaio 1993, della nuova disciplina in tema di provvedimenti cautelari, perpetuatio iurisdictionis (art. 5), di connessione (art. 40), di provvedimenti anticipatori di condanna, di provvisoria esecutorietà della sentenza di primo grado e di poco altro; si rinviava in particolare l'entrata in vigore della nuova disciplina sulla competenza sul giudice monocratico di Tribunale, sulla fase preparatoria e decisoria del processo di cognizione, sul giudizio di appello. La tormentata vicenda della entrata in vigore della l. 353/1990 e 374/1991 non era finita. Con il d.l. 16 dicembre 1993 n. 521, successivamente reiterato per ben cinque volte fino alla legge di conversione del 6 dicembre 1994 n. 473, l'entrata in vigore della l. 353/1990 e 374/1991 sarebbe stata rinviata al 30 aprile e al 2 maggio 1995 (con la stessa legge di conversione si modificava notevolmente la figura dell'istituendo giudice di pace, soprattutto abbassandone l'età minima e abolendo l'incompatibilità originariamente prevista per gli avvocati e procuratori legali iscritti nel distretto).

4. Si arriva infine al d.l. 21 aprile 1995 n. 121 con cui, ferma la data di entrata in vigore della l. 353/1990 (e 374/1991):

a) si modifica radicalmente la disciplina transitoria, disponendosi che “ai giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 si applicano le disposizioni vigenti anteriormente a tale data”, con l'eccezione di talune innovazioni di immediata applicazione anche ai giudizi pendenti (artt. 5, 40, 42, 181, 186-bis, 186-ter, 295, 336, 360, 361, 367, 371-bis, 373, 375, 377, 384, 391-bis, 398, 495, 525);

b) conseguentemente si ribadisce che “nei giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 il Tribunale giudica col numero invariabile di tre votanti”;

c) si dispone che “per sopperire alla finalità dell'esaurimento delle controversie civili pendenti” si può fare ricorso ai vice pretori onorari “anche in assenza delle condizioni previste” dall'art. 105 dell'ordinamento giudiziario;

d) quanto alla organizzazione degli uffici si dispone che alla trattazione del vecchio contenzioso sono destinati non più della metà di tutti i magistrati civili, e che quindi alla trattazione del nuovo contenzioso devono essere destinati non meno della metà dei magistrati civili di ciascun ufficio.

Le scelte effettuate dal d.l. 121/1995 appaiono in grossa parte condivisibili: allo scopo di ridurre l'impatto del ceto forense con la nuova disciplina del processo ordinario di cognizione, se ne limita l'applicazione integrale alle sole controversie nuove; per lo smaltimento dell'arretrato si punta sulla utilizzazione dei vice pretori onorari; a testimonianza della volontà politica di sostenere la riforma si dispone che almeno la metà dei magistrati civili di ciascun ufficio deve essere destinata alla trattazione del nuovo contenzioso.

Ciò detto due scelte non appaiono condivisibili:

aa) in primo luogo la previsione che ai giudizi pendenti il Tribunale giudica col numero invariabile di tre votanti, anziché la previsione che il giudice monocratico di Tribunale si applichi a tutte le controversie non ancora rimesse al collegio alla data del 30 aprile 1995;

bb) in secondo luogo la previsione che il giudizio d'appello continua a svolgersi con la vecchia disciplina anche ai processi di secondo grado instaurati dopo il 30 aprile 1995 (salvo la applicabilità in tali ipotesi del vecchio testo dell'art. 345).

L'introduzione immediata del giudice monocratico di Tribunale appare infatti come misura indilazionabile per la semplificazione del processo di primo grado. Quanto alla nuova disciplina del

giudizio d'appello non si comprende perché essa non debba applicarsi ai processi di secondo grado instaurati dopo il 30 aprile 1995 (salva la applicabilità del vecchio testo dell'art. 345).

5. L'emanazione del d.l. 121/1995, o, più esattamente, il mancato ennesimo rinvio della entrata in vigore delle l. 353/1990 e 374/1991, determinava violenti ed inevitabili reazioni da parte degli avvocati civili.

In questo clima, quasi a pacificazione degli animi, veniva emanato il d.l. 21 giugno 1995 n. 238, poi reiterato con una minima modificazione il 9 agosto 1995 (n. 347) e poi il 18 ottobre 1995 (n. 432).

Tale decreto legge prevede:

- a) L'esclusione dalla competenza del giudice di pace dei giudizi di opposizione alle ordinanze irrogatrici di sanzioni amministrative (art. 7, 3° comma, e 4° comma n. 4);
- b) l'aumento di competenza per valore del pretore a 50 milioni;
- c) la revisione della fase preparatoria del processo ordinario nel senso che – ferma restando la sua separazione dalla successiva fase istruttoria – essa si articola intorno a due udienze: l'udienza di prima comparizione ex art. 180 e la prima udienza di trattazione ex art. 183. Venti giorni prima dalla 1ª udienza di comparizione il convenuto deve a pena di decadenza proporre eventuali domande riconvenzionali e chiamate in causa di terzi; venti giorni prima della 1ª udienza di trattazione ex art. 183 il convenuto deve proporre a pena di decadenza le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio. La prima udienza di comparizione è destinata a risolvere le questioni relative alla nullità della citazione o alla regolarità del contraddittorio, senza che il giudice possa spendere i poteri previsti dall'art. 187 o 184; la prima udienza di trattazione dovrebbe costituire la chiave di volta per la determinazione tendenzialmente definitiva del thema decidendum e del thema probandum;
- d) l'estensione della rimessione in termini a tutte le decadenze nelle quali la parte (nel corso del grado di giudizio) sia incolpevolmente incorsa (art. 184-bis);
- e) la previsione di una ulteriore misura anticipatoria (art. 186-quater, ordinanza successiva alla chiusura dell'istruzione) emanabile dopo l'esaurimento dell'istruzione, su istanza di parte;
- f) l'elevazione a quaranta giorni del termine per proporre opposizione a decreto ingiuntivo (art. 641), e la previsione che nella fase speciale del procedimento per convalida di sfratto, i termini di comparizione siano ridotti di due terzi (art. 660);
- g) immutata rispetto al d.l. 121/1995 resta la disciplina transitoria e della organizzazione degli uffici.

Rinviando alle osservazioni svolte supra 4 sub aa) e bb) per quanto concerne l'ultimo punto, è da dire che i punti d) ed f) non presentano problema alcuno e sono del tutto condivisibili.

Il punto a) sembra dovuto a scelte di stretta discrezionalità politica più che a motivi di carattere tecnico e come tale non è suscettibile di valutazioni in questa sede.

Significativa, nella prospettiva del giudice unico monocratico togato di primo grado, è la scelta di aumento della competenza per valore del pretore a 50 milioni ancorché la scelta dello strumento del decreto legge appaia inopportuna e si rendano comunque necessari interventi idonei a sopperire all'aumento di carico di lavoro del pretore.

Resta da dire dei punti c) ed e), che si trovano già al centro di accese polemiche.

Quanto alla nuova disciplina della fase preparatoria (punto c) è da valutare con favore come tale nuova disciplina abbia conservato la scelta di fondo della l. 353/1990 della divisione del processo per fasi. La critica maggiore, che può e deve essere rivolta alla previsione come obbligatoria di una autonoma udienza di prima comparizione, consiste nella circostanza che – anche se la modifica è stata determinata principalmente dall'intento di spostare di un'udienza il maturare delle preclusioni – il risultato è stato la previsione di un'udienza destinata esclusivamente al rilievo delle eventuali nullità della citazione e della irregolarità del contraddittorio: casi che costituiscono l'eccezione ed appare quindi irragionevole dettare la regola sulla base della eccezione. Comunque, ove si voglia conservare la nuova disciplina, occorrerebbe darsi carico del suo coordinamento: aa) con il potere

del Giudice Istruttore di differire la data della prima udienza ex art. 168-bis ultimo comma, potere che cessa di avere giustificazione essendo assorbito dal potere del giudice di fissare nella prima udienza di comparizione la data della prima udienza di trattazione; bb) con la previsione a pena di nullità dell'avvertimento di cui all'art. 163 n. 7, previsione che anch'essa perde ragion d'essere. Quanto alla ordinanza successiva alla chiusura dell'istruzione ex art. 186-quater (punto e) in questa sede sembrano doverose alcune considerazioni. Ai sensi dell'art. 134 l'ordinanza deve essere "succintamente" motivata (a differenza della sentenza che deve essere motivata "concisamente" ex art. 133 n. 4). Lo sforzo di semplificare la fase della decisione va riguardato come costante apprezzabile, ma sarebbe stato più opportuno disporre che "esaurita l'istruzione, su istanza di parte, il Giudice Istruttore definisce il giudizio con ordinanza avente efficacia di sentenza". Gli obiettivi, cioè, che sono alla base della innovazione legislativa si potrebbero perseguire tramite strumenti processuali tecnicamente più corretti ed idonei allo scopo.