

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1191

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MANNUZZU, RICCI, SPAGNOLI, FRACCHIA, BOTTARI AN-  
GELA MARIA, CANTELMÌ, CERRINA FERONI, FABBRI SE-  
RONI ADRIANA, FANTI, GRANATI CARUSO MARIA TE-  
RESA, MARTORELLI, ONORATO, RAFFAELLI EDMONDO,  
REICHLIN, RIZZO, SALVATO ERSILIA, VIOLANTE**

*Presentata il 20 dicembre 1979*

Norme relative alla composizione del tribunale nei giudizi in  
materia civile ed alla soppressione delle sezioni specializzate  
per le controversie agrarie

ONOREVOLI COLLEGHI! — È matura la esigenza di un intervento legislativo in tema di composizione degli organi giudicanti, rivolto sostanzialmente a restringere le ipotesi di cognizione collegiale. Le sollecitazioni vengono dalla magistratura associata, dagli altri operatori giudiziari, da studiosi del processo, attraverso elaborazioni e dibattiti che si protraggono ormai per molti anni. E va subito rimarcato il carattere pluralistico di queste sollecitazioni: occorre sottolineare, da un lato, le diverse provenienze ideali e politiche di coloro che le formulano, d'altro lato l'aderenza dei suggerimenti alla concretezza dei problemi, fuori da ogni ideologismo e da ogni strumentalizzazione di parte

Una risposta convincente trova il suo punto di equilibrio nell'individuare quanto quella forma della funzione giudiziaria che è la collegialità comporta di garanzia effettiva, consente un vaglio più approfondito delle questioni, nel loro complesso, una maggiore indipendenza e un più elevato grado di professionalità dei magistrati, e quanto invece se ne risolve, inevitabilmente, in un appesantimento superfluo o addirittura negativo, in una perdita non solo d'efficacia ma, contro le apparenze, anche di diffusione del potere. Si tratta dunque di adeguare ai bisogni reali la forma della collegialità.

È noto che esistono margini intrinseci di resistenza ad una collegialità effettiva. Vi è una necessaria compenetrazione tra

fase istruttoria e fase decisionale; la decisione inizia, spesso irripetibilmente, col primo atto di trattazione e di acquisizione della prova, sicché la diversità soggettiva delle due fasi, monocratica la prima, rischia di turbare e snaturare la seconda, collegiale, spingendola verso esiti predefiniti. D'altronde la realtà della collegialità dipende dalla estensione delle informazioni acquisite dai componenti del collegio e quindi, di fatto, spesso dalle capacità (e dalla volontà) del componente relatore, in tutti i casi in cui è previsto. Un limite ulteriore è rappresentato dalla funzione necessariamente accentratrice del presidente: dalla sua partecipazione ad una maggiore quantità di pronunce collegiali, negli uffici composti da un numero di magistrati superiore a quello stabilito per il collegio, e, sempre, dalla attribuzione, a lui, di tutti quei provvedimenti, anche rilevantissimi e non suscettibili di rimedio pratico, che si dicono presidenziali.

Sicché di frequente collegialità può valere deresponsabilizzazione, con disparità di contributi decisionali; e con costi elevati in cadute di efficienza. Ne rimane insoddisfatta la necessità, primaria, che la esplicazione di potere propria di ogni scelta giurisprudenziale, in fatto e in diritto, si riconduca esclusivamente all'organo che la compie ed alla sua logica specifica, non ubbidisca a condizionamenti diversi, anche interni all'ordine giudiziario. Insieme ne soffre l'altra necessità, importantissima, relativa ad una presenza incisiva dell'istituzione, alla tempestività ed alla completezza dei suoi interventi: ciò viene ostacolato da diseconomie nella distribuzione dei magistrati, dalla concentrazione di essi in organi composti, al di là di qualsiasi giustificazione reale, da inutili macchinosità formali.

È vero che i rimedi organici stanno in un'ampia prospettiva di riforme d'ordinamento: alla quale la presente proposta di legge si collega e senza la quale non se ne apprezza la portata politica. Stanno in un processo, penale e civile, rinnovato nella sostanza, capace di superare le discrasie esistenti e di rendere effettiva la

collegialità. Questo processo, però, non è praticamente attuabile senza la riduzione della garanzia collegiale a quelle materie che davvero la richiedono. Quindi l'intervento restrittivo della collegialità, al quale tende la presente proposta, è mezzo indispensabile anche per rafforzare e far divenire autentica la collegialità là dove essa occorre. È il tema assai vasto d'una strategia giudiziaria differenziata.

Indicazioni di riforma più generali sollecitano, con l'attribuzione dell'intera materia penale e civile, salve eccezioni, ad un giudice monocratico, per il primo grado, l'unificazione di questo giudice monocratico, superando l'attuale distinzione fra pretore e tribunale.

La presente proposta di legge però si riferisce solo alla materia civile. Non tocca quella penale: e non perché non sia necessario farlo, sia pure con attenzioni e strumenti particolari. Ma perché il Parlamento sta già dando una risposta complessiva sul processo penale: e in quell'ambito è probabile si pervenga ad una gestione monocratica di molta parte della giurisdizione penale con l'aumento della competenza del pretore. Ciò richiederà il venir meno di altri carichi che adesso gravano sul pretore: come dovrà accadere con l'istituzione di una nuova figura di giudice onorario, più rappresentativa e più capace.

Questa situazione complessa di transizione, dunque, rende poco agevole l'unificazione della magistratura di merito non onoraria. D'altra parte la questione del superamento della suddivisione del personale giudiziario secondo enti diversi non si identifica con l'altra dell'esercizio monocratico o collegiale della giurisdizione, nonostante le forti connessioni.

La realtà è che la logica del rinnovamento, senza la quale le istituzioni non si salvano, deve affrontare tutto un contesto di interdipendenze e di interazioni. Ma, nelle condizioni date, le riforme possono aspirare soltanto ad aggredire singoli assi del sistema che si intende modificare, ad aprire vie di transito, sia pure non provvisorie, secondo una scelta di priorità, gradualmente. Essenziale è il se-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gno degli elementi di razionalità che si intendono introdurre, la non casualità della loro previsione, il loro nesso con l'avanzamento dell'intero quadro: con il progetto organico che rimane riferimento indispensabile e che si realizza solo in questo modo.

Un tale segno, di razionalità e democrazia, è proprio della presente proposta. Le innovazioni processuali che si invocano si situano nella linea di un rendimento dell'istituzione giudiziaria più soddisfacente non solo per quantità ma anche per qualità; sono capaci di determinare spostamenti reali significativi, specie in rapporto ad altri, promossi dalla nostra stessa parte con separate iniziative di legge.

La regola di fondo che si vuole introdurre riguarda l'esercizio monocratico della giurisdizione civile anche per le materie di competenza del tribunale (articolo 1). Questa regola comporta rilevanti eccezioni di giudizio collegiale (articolo 2). Per formularle si sono seguiti due criteri: si è tenuto conto sia della entità degli interessi dedotti sia della natura del giudizio, tale da implicare scelte di valore immediate. Così la garanzia della collegialità si è conservata per controversie: *a*) relative alla composizione di organi rappresentativi della collettività e dunque idonee a coinvolgere anche interessi propri dei giudicanti (questioni elettorali); *b*) riguardanti lo stato e la capacità delle persone (interdizione e inabilitazione); *c*) matrimoniali, quando l'esigenza di provvedere su figli minori accresce l'importanza oggettiva della lite e postula una maggiore tutela dal rischio di inquinamenti ideologici del giudizio; *d*) di carattere patrimoniale, ma insieme produttive di conseguenze di importanza straordinaria nella sfera personale delle parti o di effetti economici a carico di fasce ampie di soggetti (i provvedimenti più incisivi in tema di fallimento e di società); *e*) infine per tutti gli appelli, ritenendosi la collegialità più coerente alla logica del riesame.

È appena il caso di avvertire che nemmeno per le altre controversie andrà perduto quel patrimonio di valori di cui sono espressione i confronti della camera di

consiglio. Il dibattito giuridico fra i magistrati, specie d'uno stesso ufficio, non è certo ristretto a simili ambiti formali.

Si è inteso circoscrivere al massimo il terreno dei conflitti tra giudice monocratico e collegio per l'attribuzione delle cause (articolo 3). Si sono dunque ipotizzate una trattazione ed una istruzione non differenziate nei casi dell'articolo 1 e in quelli dell'articolo 2: unica distinzione, la non reclamabilità delle ordinanze del giudice monocratico, che, così come per il giudizio pretorio, deriva dal sistema, senza che occorra affermarla espressamente. La soluzione d'ufficio dei conflitti negativi si è affidata al collegio, con ordinanza non impugnabile, quando la controversia gli venga rimessa per provvedimenti di sua competenza. Per il resto i conflitti sono risolvibili solo ad impulso di parte: e l'accesso ai rimedi si è limitato a quelle parti che abbiano sollevato le relative questioni in primo grado, entro termini precisi. Nell'ambito delle stesse esigenze si sono fatte salve, in ogni caso, le prove raccolte.

Riguardo al problema, non facile, del procedimento davanti al giudice unico, si sono scartate due scelte possibili. Risulta poco realizzabile, in pratica, l'estensione, che astrattamente può apparire ottimale, del rito del lavoro disciplinato dalla legge 11 agosto 1973, n. 533. La mancanza di strutture adeguate spingerebbe verso un grave generale insuccesso, mortificando anche priorità tradizionalmente riconosciute e di cui la legge n. 533 del 1973 ha voluto prendere atto in termini reali per la prima volta. D'altra parte il procedimento pretorile, che qualcuno vuole si mutui integralmente, è costruito anche con disposizioni che sarebbe poco concludente richiamare. Si ritiene quindi una mediazione interessante conferire al tribunale (come giudice unico e collegiale) i poteri d'impulso ed istruttori propri del pretore (articolo 4).

Sembra prevedibile, comunque, che il rito davanti al giudice unico assumerà più le forme di quello pretorile che di quello collegiale. Ciò appunto perché si tratta di un giudice unico, per il quale, come per

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

il pretore, « le norme relative al procedimento davanti al tribunale » ovviamente valgono solo « in quanto applicabili » (articolo 311 del codice di procedura civile): la necessità di adattare all'ipotesi monocratica il processo collegiale impronterà il connotato prevalente.

La materia transitoria si regola (articolo 5), per le cause pervenute alla fase della decisione, secondo una logica già sperimentata efficacemente con il rito del lavoro (terzo comma dell'articolo 20 della legge 11 agosto 1973, n. 533), così prevedendo una deroga circoscritta al principio dell'immediata applicabilità delle norme processuali.

La scelta del giudice monocratico in tribunale per la materia civile ha come corollario obbligato un ripensamento sulle sezioni specializzate per le controversie agrarie.

Sono note le incertezze dottrinarie e giurisprudenziali circa il rito applicabile da queste sezioni. Il tenore dell'articolo 409, n. 2, del codice di procedura civile, così come è stato modificato nel 1973, lascia scarsi dubbi, assoggettando esplicitamente le controversie agrarie a tutte le regole del processo del lavoro, fatta eccezione solo per la competenza. La cassazione lo rileva esattamente. Ma esiste una incompatibilità, sottolineata da più parti, tra la gestione del processo del lavoro, in primo grado, e la composizione collegiale del giudice.

D'altro canto, se ci si pone nella prospettiva d'una legislazione dei rapporti agrarii che favorisca gli sbocchi produttivi, occorre ribadire la previsione di tramiti processuali adeguati, come quelli del lavoro, al fine della soluzione rapida delle questioni e del pronto consolidamento di situazioni di certezza che permettano di dar luogo alla valorizzazione e alla trasformazione delle campagne.

Sembra quindi opportuno affidare questa materia delicata, carica di tensioni so-

ciali specie in certi settori, ad un giudice con i connotati, le esperienze e le disponibilità del giudice naturale del lavoro, come si è formato negli ultimi anni (anche precedenti l'entrata in vigore del nuovo rito).

È vero che così si estromettono dagli organi giudicanti gli esperti. Con essi però non si attua alcuna forma di partecipazione popolare alla giustizia e nemmeno di laicizzazione dell'istituzione giudiziaria: la loro legittimazione è solo corporativa (la iscrizione in albi professionali), la loro selezione si compie secondo criteri burocratico-automatici (delegata di fatto dal consiglio superiore della magistratura ai presidenti delle corti d'appello, come prevede la legge e come è poco evitabile, si perfeziona con un sorteggio dentro una rosa circoscritta). È ben difficile comunque che una sensibilità democratica emerga concretamente nella giurisprudenza senza mediazioni tecnico-giuridiche in materie che, per loro natura, la richiedono. Mentre il ricorso, quando risulta necessario, a cognizioni ed esperienze specialistiche può avere luogo più efficacemente in base alle sole previsioni generali sulle consulenze tecniche d'ufficio.

Si ritiene dunque (articolo 6) di proporre la soppressione delle sezioni specializzate per le controversie agrarie e di devolvere le materie loro affidate al pretore in funzione di giudice del lavoro.

La disciplina transitoria (articolo 7) ripete integralmente quella dettata con l'introduzione del nuovo rito del lavoro: giudizio del tribunale, ma monocratico, per le cause in primo grado; appello davanti alla corte d'appello, senza la partecipazione degli esperti. Si perseguono così due finalità: si evita l'inconveniente del trasferimento a giudici diversi, con perdita di elaborazioni già compiute e aggravio di adempimenti burocratici; si gradua nel tempo l'applicazione della nuova normativa.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## TITOLO I

COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE  
PER I GIUDIZI CIVILI

## ART. 1.

*(Composizione del tribunale  
in materia civile).*

La giurisdizione civile, nelle materie attribuite alla competenza del tribunale, è esercitata da un giudice singolo, salvo che nelle ipotesi previste dall'articolo seguente.

## ART. 2.

*(Attribuzioni del collegio in materia  
civile).*

Nella materia civile il tribunale giudica in collegio composto da tre giudici:

1) nei giudizi d'appello avverso le sentenze del pretore;

2) nei giudizi in materia elettorale;

3) nei giudizi di nullità o scioglimento del matrimonio, di cessazione degli effetti giuridici conseguenti alla trascrizione del matrimonio, di separazione personale dei coniugi, quando esistono figli minori;

4) nei giudizi di interdizione e di inabilitazione;

5) nelle procedure e nei giudizi di cui agli articoli 2377, 2378, 2391, 2409 e 2450 del codice civile;

6) per le pronunzie di cui agli articoli 16, 19, 130, 138, 161, 162, 163, 181, 186, 188, 192 terzo comma, 193 secondo comma, 195, 202, 214 terzo comma del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

## ART. 3.

*(Rimessione al collegio).*

Nelle ipotesi previste dall'articolo 2, la causa è rimessa al collegio, in applicazione degli articoli 187, 188 e 189 del codice di procedura civile, dal giudice cui è assegnata.

Il collegio, se ritiene che la causa non è compresa tra quelle indicate dall'articolo 2, la restituisce al giudice singolo con ordinanza non impugnabile.

La violazione delle disposizioni dell'articolo 2 può essere fatta valere mediante appello soltanto dalla parte che ha sollevato la questione, con apposita istanza, nel giudizio di primo grado.

L'istanza di rimessione della causa al collegio non può essere proposta dopo la precisazione delle conclusioni a norma dell'articolo 189 del codice di procedura civile.

L'istanza di rimessione della causa al giudice singolo deve essere presentata al collegio prima di ogni altra difesa.

In caso di annullamento della sentenza per violazione delle disposizioni dell'articolo 2, restano valide le prove raccolte.

## ART. 4.

*(Trattazione delle cause davanti al tribunale).*

Gli articoli 316 e 317 del codice di procedura civile si applicano anche nel procedimento davanti al tribunale.

## ART. 5.

*(Norma transitoria).*

Il collegio rimane investito della cognizione delle cause che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gli sono state rimesse ai sensi dell'articolo 189 del codice di procedura civile.

Per le altre cause pendenti, escluse quelle indicate nell'articolo 2, il giudice istruttore già designato è investito anche della decisione della causa.

## TITOLO II

SOPPRESSIONE DELLE SEZIONI  
SPECIALIZZATE AGRARIE

## ART. 6.

*(Soppressione delle sezioni specializzate agrarie).*

Le sezioni specializzate agrarie attualmente costituite presso i tribunali e le corti d'appello sono soppresse.

Il numero 2 dell'articolo 409 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« 2) rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari ».

## ART. 7.

*(Norma transitoria).*

Le cause agrarie pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore della presente legge sono devolute d'ufficio a un giudice singolo della sezione che ne è investita.

I giudizi d'appello contro le sentenze delle sezioni specializzate agrarie presso il tribunale sono definiti dalle sezioni specializzate agrarie attualmente costituite presso la corte d'appello, senza la partecipazione degli esperti di cui agli articoli 2, terzo comma, e 4 della legge 2 marzo 1963, n. 320.

Resta ferma l'applicazione del rito previsto per le cause individuali di lavoro.