

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

83.

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 MAGGIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDICE

PAG.	PAG.
Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio):	
Senatori Filetti ed altri; Filetti ed altri; Macis ed altri; Mancino ed altri; Onorato e Arfè; Disegno di legge di iniziativa del Governo: Provvedimenti urgenti per il processo civile (<i>Approvato, in un testo unificato, dal Senato</i>) (4638);	
Fiandrotti ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (69);	
Pazzaglia ed altri: Modifiche al codice di procedura civile per la semplificazione ed accelerazione del processo civile (142);	
Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile (845);	
Alagna ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (872);	
Ferrari Marte ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (981);	
	Trantino: Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali (1331);
	Violante ed altri: Modifiche al codice di procedura civile (1418);
	Pazzaglia ed altri: Abrogazione del quarto comma dell'articolo 398 del codice di procedura civile in merito alla sospensione del processo di Cassazione nel caso d'istanza di revocazione (1746);
	Bargone ed altri: Modifica degli articoli 524, 525, 526, 527, 528 e 530 del codice di procedura civile in materia di processo di esecuzione (3303);
	Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile per lo snellimento dei processi (3576);
	Vairo: Modifica del saggio degli interessi legali (4542) 3
	Rognoni Virginio, <i>Presidente</i> 3, 13
	Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 13

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,40.

GAETANO VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

Discussione del disegno e delle proposte di legge senatori Filetti ed altri, Filetti ed altri, Macis ed altri, Mancino ed altri, Onorato e Arfé; disegno di legge di iniziativa del Governo: Provvedimenti urgenti per il processo civile (Approvati, in un testo unificato, dal Senato) (4638); Fiandrotti ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (69); Pazzaglia ed altri: Modifiche al codice di procedura civile per la semplificazione ed accelerazione del processo civile (142); Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile (845); Alagna ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (872); Ferrari Marte ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (981); Trantino: Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali (1331); Violante ed altri: Modifiche al codice di procedura civile (1418); Pazzaglia ed altri: Abrogazione del quarto comma dell'articolo 398 del codice di procedura civile in merito alla sospensione del processo di Cassazione nel caso d'istanza di revocazione (1746); Bargone ed altri: Modifica degli articoli 524, 525, 526, 527, 528 e 530 del

codice di procedura civile in materia di processo di esecuzione (3303); Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile per lo snellimento dei processi (3576); Vairo: Modifica del saggio degli interessi legali (4542).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno e delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Filetti, Misserville, Pontone e Rastrelli; Filetti, Misserville, Pontone, e Rastrelli; Macis, Battello, Greco, Longo, Salvato, Bochicchio Schelotto, Imposimato e Tossi Brutti; Mancino, Pinto, Gallo, Carli, Carta, Coco e Zecchino; Onorato e Arfé: « Provvedimenti urgenti per il processo civile » già approvati in un testo unificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 28 febbraio 1990, e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Fiandrotti, Alagna, Amodeo, Buffoni, Cappiello e Principe: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Pazzaglia, Trantino, Maceratini, Berselli, Macaluso, Caradonna, Franchi, Guarra, Lo Porto, Mazzone, Parlato, Tassi, Tatarella, Tremaglia e Valensise: « Modifiche al codice di procedura civile per la semplificazione ed accelerazione del processo civile »; Casini Carlo: « Modifiche al codice di procedura civile »; Alagna, Andò, Buffoni, Alberini, Amodeo, Cappiello, Principe e Noci: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Ferrari Marte, Artioli, Cresco, Ferrarini, Mundo e De Carli: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Trantino: « Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del co-

dice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali»; Violante, Fracchia, Pedrazzi Cipolla, Bargone, Finocchiaro Fidelbo, Forleo, Orlandi, Tortorella, Trabacchi, Turco e Vacca: « Modifiche al codice di procedura civile »; Pazzaglia Maceratini Trantino e Tassi: « Abrogazione del quarto comma dell'articolo 398 del codice di procedura civile in merito alla sospensione del processo di Cassazione nel caso d'istanza di revocazione »; Bargone, Pedrazzi Cipolla, Forleo, Finocchiaro Fidelbo, Fracchia, Orlandi, Trabacchi e Violante: « Modifica degli articoli 524, 525, 526, 527, 528 e 530 del codice di procedura civile in materia di processo di esecuzione »; Casini Carlo: « Modifiche al codice di procedura civile per lo snellimento dei processi »; Vairo: « Modifica del saggio degli interessi legali ».

In qualità di relatore, riferirò personalmente sul provvedimento in esame.

Il progetto di legge recante « Provvedimenti urgenti per la giustizia civile », esaminato in sede redigente dalla Commissione giustizia del Senato e successivamente approvato dall'Assemblea nella seduta del 28 febbraio 1990, costituisce il punto d'arrivo di una intensa attività preparatoria. Infatti, già nel corso dell'VIII legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge delega per la riforma generale del codice di procedura civile (n. 1463), successivamente rinnovato nel corso della IX legislatura (n. 634), durante la quale la Commissione giustizia del Senato ne aveva avviato l'esame. Tuttavia nella stessa legislatura l'intenso dibattito che andava intanto svolgendosi sulla riforma del codice di rito indusse il Governo a mutare indirizzo, con l'abbandono della prospettiva di una generale riforma e la scelta, invece, di un intervento di tipo novellistico volto ad introdurre prime misure di razionalizzazione, cui far seguire solo in una successiva fase un intervento più complessivo. Tale scelta, motivata con la opportunità di porre mano ad una riforma radicale del codice solo dopo aver liberato il processo civile da una serie di strozzature ed impedimenti che ne rallentavano (e, in al-

cuni casi, ne impedivano) il funzionamento, portò alla presentazione del disegno di legge n. 2214, recante « Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile ». Su tale mutamento d'indirizzo convenne anche il Consiglio superiore della magistratura che, esprimendosi in ordine al disegno di legge, concordò sull'opportunità di una riforma parziale del codice di rito « capace di innescare un'inversione di tendenza su cui possa calarsi in un secondo momento, senza reazioni di rigetto altrimenti inevitabili, una riforma più generale » (risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 18 maggio 1988).

Decaduto il disegno di legge con la fine anticipata della legislatura, la scelta dell'intervento novellistico viene confermata nel disegno di legge al nostro esame, approvato dal Senato in un testo unificato comprendente sia il disegno di legge governativo (n. 1288) sia altre proposte di legge presentate presso quel ramo del Parlamento.

Venendo ai contenuti del provvedimento in esame, essi possono sinteticamente delinearci nei seguenti: a) l'estensione della competenza del pretore e la istituzione del giudice monocratico in tribunale; b) la razionalizzazione del procedimento ordinario con l'introduzione di preclusioni « elastiche »; c) la possibilità, in particolari ipotesi, di emanare provvedimenti anticipatori di condanna; d) la provvisoria esecuzione delle sentenze di primo grado; e) l'abolizione dei *nova* in appello e la riduzione del ruolo del consigliere istruttore in questa fase del giudizio; f) la modificazione della disciplina della sospensione in presenza della proposizione del regolamento di giurisdizione; g) la razionalizzazione della disciplina dei procedimenti cautelari, ove viene anche introdotto il reclamo immediato.

Per quanto concerne il primo punto (istituzione del giudice monocratico di tribunale), va osservato che nel disegno di legge governativo non era inizialmente prevista la figura del giudice unico di tribunale, limitandosi il progetto a proporre l'aumento di competenza del pre-

tore e mantenendo in tribunale, nell'ambito della struttura collegiale, la dicotomia tra istruttore e collegio.

Per la verità, il progetto di legge presentato nel corso della IX legislatura, nel quale si prevedeva l'istituzione del giudice monocratico in tribunale, aveva ricevuto molte adesioni e, peraltro, anche non poche critiche. In molti ambienti, anche universitari, si riteneva che allo stato, la garanzia proveniente dal giudice collegiale fosse ancora da apprezzare rispetto a quello monocratico, la cui istituzione rispondeva — e ciò vale anche per oggi — ad una considerazione affatto diversa e non riconducibile ad esigenze di garanzia: per esempio, al problema della rapidità dei giudizi ed a tutta una serie di altre questioni. È anche vero che il ministro Vassalli, ripresentando nell'attuale legislatura il suddetto disegno di legge, aveva inizialmente previsto che i tribunali disponessero di giudici decidenti in collegio; tuttavia, tale previsione è stata superata dall'altro ramo del Parlamento. Infatti, nel corso della discussione, la Commissione giustizia del Senato, considerando che l'attuale enorme numero di controversie civili pendenti dinanzi ai tribunali rende sempre meno attuabile la collegialità, ha ritenuto opportuno istituire il giudice monocratico di tribunale — pur conservando, nel processo innanzi al tribunale, l'attuale dicotomia tra istruttore e collegio — ed elevare la competenza degli attuali giudici monocratici.

Tale proposta va peraltro valutata nella prospettiva della istituzione generalizzata del giudice unico e monocratico di primo grado, anche tenendo presente la possibile istituzione del giudice di pace (oggetto, com'è noto, di un diverso disegno di legge governativo).

Più in particolare, l'articolo 83 del progetto di legge n. 4638, modificando l'articolo 48 dell'ordinamento giudiziario, assegna al tribunale in composizione collegiale i giudizi di appello, quelli in camera di consiglio, i giudizi nei quali è obbligatorio l'intervento del pubblico ministero (anche se a mio parere si può discutere circa l'opportunità di classificare tutta questa categoria di giudizi

come meritevole della garanzia del giudice collegiale piuttosto che di quello monocratico), alcuni giudizi in sede fallimentare nonché in sede di responsabilità degli amministratori delle società aventi per oggetto rapporti sociali nelle società stesse e, infine, altre categorie particolari di giudizi, lasciando in ogni altro caso al giudice istruttore ed al giudice dell'esecuzione il compito di decidere in funzione di giudice unico, con tutti i poteri del collegio. I rapporti tra giudice monocratico e giudice collegiale sono regolati dall'articolo 23 e dall'articolo 28 del progetto di legge n. 4638 che introducono, rispettivamente, gli articoli 190-bis e 274-bis nel codice di procedura civile: con riguardo a tale ultimo articolo va osservato che la ripartizione della competenza ivi delineata porta ad escludere che tra giudice monocratico e collegio possa sorgere una questione di competenza in senso tecnico; tanto il primo quanto il secondo sono destinati ad essere organi del medesimo ufficio, e soltanto rispetto ai poteri di tale ufficio potrebbe porsi una questione di competenza (un simile problema si è già posto nel corso della discussione sul provvedimento relativo alle preture circondariali).

La questione, infatti, viene espressamente ricondotta ai vizi di costituzione del giudice ai sensi dell'articolo 158 del codice di procedura civile, al pari di quanto è avvenuto con l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 173, convertito, con modificazioni, nella legge 11 luglio 1989, n. 251, in riferimento ai rapporti tra le diverse sedi della pretura circondariale.

Ciò comporta che, esclusa l'applicabilità della disciplina dettata per l'incompetenza, qualora una causa che avrebbe dovuto essere decisa dal giudice unico sia decisa dal collegio o viceversa, la parte soccombente potrà lagnarsene in sede di impugnazione della sentenza definitiva sul merito, come già avviene per il caso in cui una causa che avrebbe dovuto essere trattata in sede distaccata di pretura sia trattata e decisa nella pretura circondariale o viceversa.

Quanto al secondo punto (razionalizzazione del processo di primo grado e più severo regime di preclusioni), la vigente disciplina del processo ordinario di cognizione davanti al tribunale viene modificata dagli articoli da 6 fino a 29 del progetto di legge n. 4638 in alcuni elementi essenziali. In primo luogo, recependo in proposito il dibattito dottrinario in tema di preclusioni, su cui si sofferma anche la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura in precedenza citata, il testo pervenuto dal Senato prevede meccanismi di preclusione diversificati in riferimento: *a)* ai fatti storici deducibili esclusivamente negli atti introduttivi; *b)* alla qualificazione di quei fatti in funzione della modificazione delle domande e della proposizione di eccezioni, ammissibili entro la prima udienza; *c)* alla articolazione dei mezzi di prova ammissibili anche oltre la prima udienza, nel rispetto del principio di concentrazione.

In tale prospettiva l'articolo 7 del progetto di legge ridisegna la disciplina della nullità di citazione (articolo 163 del codice di procedura civile), ove particolare considerazione è stata dedicata ai vizi che comportano la decadenza del convenuto, prevedendosi la possibilità di sanatoria delle nullità inerenti alla chiamata in giudizio del convenuto stesso.

Peraltro gli articoli 8, 9 e 11 del progetto di legge, pur consentendo la costituzione del convenuto anche all'udienza (allorché l'attore si sia costituito in termini), mediante la modificazione degli articoli 166, 167 e 171 del codice di procedura civile, comminano al convenuto che si costituisca in tale sede (cioè, oltre i termini di udienza) la decadenza da quelle eccezioni, domande e deduzioni consentite solo all'atto della costituzione mediante comparsa di risposta. L'attore, invece, avrà la possibilità di dedurre quei fatti che sono diretta conseguenza della difesa del convenuto.

Infine, gli articoli 26 e 27 riscrivono gli articoli 269 e 271 del codice di procedura civile sulla chiamata di un terzo in causa ad istanza di parte: al convenuto è attribuito l'onere di chiedere la chiamata

del terzo nella comparsa di risposta e di chiedere contestualmente lo spostamento della prima udienza di trattazione al fine di consentire al terzo di usufruire dei termini a difesa; l'attore, a sua volta, potrà chiedere al giudice l'autorizzazione a chiamare un terzo in causa solo nel caso in cui il suo interesse alla partecipazione del terzo sorga dalla difesa del convenuto.

Misure razionalizzatrici del processo di primo grado possono individuarsi nell'articolo 10 che modifica l'articolo 168-bis, commi terzo, quarto e quinto, del codice di procedura civile, e 82, comma 1, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile in modo da attribuire al giudice designato il potere di differire la data della prima udienza, da tenersi, comunque, non oltre quarantacinque giorni dalla data indicata dall'attore. In tal modo la data della prima udienza viene fissata dal giudice che dovrà procedere alla trattazione, in funzione dell'effettivo svolgimento delle attività previste in occasione della prima comparizione delle parti.

Il progetto di legge propone, inoltre, di unificare la varietà di termini, attualmente fissati dall'articolo 163-bis del codice di procedura civile, stabilendo che i termini di comparizione non possono, comunque, essere inferiori a sessanta giorni, se il luogo della notificazione della citazione si trova in Italia, e a centoventi giorni, se si trova all'estero.

Per quanto concerne poi la trattazione della causa, il progetto di legge dedica specifica attenzione alla prima udienza di trattazione, che, com'è noto, costituisce uno dei punti critici dell'attuale regime processuale: in estrema sintesi può individuarsi, nel nuovo testo dell'articolo 183 del codice di procedura civile (articolo 15 del progetto di legge) e degli articoli successivi, la indicazione per una successione razionale di fasi procedimentali, distinguendosi, nell'ambito dell'istruzione probatoria, l'allegazione dei fatti, la loro qualificazione giuridica e l'accertamento dei fatti stessi. Infatti la nuova disciplina recata dall'articolo 15 si fonda sull'ele-

mentare rilievo per cui occorre, prima di tutto, determinare i fatti che hanno dato luogo alla controversia; una volta compiuta questa necessaria e preliminare operazione, è possibile procedere alla qualificazione giuridica di tali fatti; e, infine, in riferimento ai fatti allegati e alle conseguenze che ciascuna parte intende trarne, si può procedere all'accertamento dei fatti predetti, aprendo l'istruzione probatoria.

L'articolo 184-bis che poi si introduce, ammette il superamento della preclusione dei *nova* in corso di giudizio, qualora la parte dimostri di essere incorsa nelle decadenze previste dagli articoli 183 e 184 « per causa ad essa non imputabile »; in tal caso, il giudice deve provvedere « a norma dell'articolo 294, secondo e terzo comma ».

In considerazione della struttura della fase introduttiva e di quella della prima udienza, il nuovo testo dell'articolo 184 (articolo 16 del progetto di legge) è destinato a regolare le deduzioni istruttorie: nel primo comma, salvo il caso in cui già dalla prima udienza la causa possa essere decisa, si prevede la possibilità di provvedere sulle richieste istruttorie nella stessa prima udienza di trattazione ovvero di rinviare la causa ad altra udienza, assegnando alle parti termini per la produzione di documenti e la richiesta di nuove prove e per la deduzione di prova contraria; nel secondo comma si stabilisce espressamente la perentorietà di tali termini, ai sensi degli articoli 152, comma 2, e 153 del codice di procedura civile nel terzo comma, si estende la disciplina del primo comma alle prove disposte d'ufficio.

Nella prospettiva di graduare l'operatività delle preclusioni con riferimento alle allegazioni dei fatti storici, alla modificazione delle domande, alla proposizione di eccezioni e alle deduzioni istruttorie, si prevede altresì che le prove possono essere ammesse nella medesima prima udienza e che l'istanza di rinvio deve, a pena di decadenza, essere formulata in quella sede.

Con riguardo al terzo punto (provvedimenti anticipatori di condanna) — forse l'elemento più rilevante di questa novella — il testo in esame sembra recepire l'esigenza, su cui si è mostrata concorde la migliore dottrina, di consentire al giudice di pronunciare provvedimenti anticipatori di condanna nel corso del processo ordinario di cognizione.

Come è noto, i provvedimenti anticipatori che possono essere pronunciati dal giudice del processo ordinario di cognizione, nell'ambito di questo, sono naturalmente destinati a soddisfare l'esigenza di economia dei giudizi, allorché la pretesa, in base a criteri oggettivi, sia presumibilmente fondata, ovvero manchi una seria contestazione. Sul punto gli articoli 18 e 19 del testo pervenuto dal Senato, ripensando il precedente orientamento espresso nel disegno di legge n. 2214 della precedente legislatura (configurante un regime « estremizzato » di tutela anticipata), tipizzano i presupposti del provvedimento anticipatorio di condanna al pagamento o alla consegna di cose mobili nella mancata contestazione delle somme, nonché nella sussistenza delle condizioni previste dagli articoli 633, comma 1, n. 1), e 634, comma 1, del codice di procedura civile per la pronuncia di un decreto ingiuntivo.

In riferimento a tale secondo profilo, la proposta distingue i casi nei quali il procedimento per ingiunzione è qualificabile quale procedimento monitorio puro da quelli in cui è qualificabile, invece, come procedimento monitorio documentale: il decreto ingiuntivo, infatti, può essere emanato sia nell'ipotesi che il diritto di credito sia assistito da un'effettiva prova scritta, sia in quella che ne sia titolare un soggetto particolarmente qualificato. Si individua, inoltre, quale termine finale per la richiesta del provvedimento anticipatorio di condanna il momento della precisazione delle conclusioni.

Questi provvedimenti anticipatori di condanna al pagamento o alla consegna possono essere modificati e revocati dal giudice che li ha pronunciati, nonché, nelle cause nelle quali opera la riserva di

collegialità, dal collegio, allorché la causa gli sia rimessa per la decisione (articolo 19 del progetto di legge).

Il provvedimento anticipatorio di condanna è destinato a sopravvivere — non può che essere così — alla estinzione del processo. In funzione di tale risultato, l'articolo 19 richiama l'applicazione di discipline già sperimentate, rinviando all'articolo 653 del codice di procedura civile.

Di particolare importanza appare poi la quarta innovazione del progetto di legge pervenuto dal Senato relativa alla esecuzione provvisoria delle sentenze di primo grado: dispongono in tal senso gli articoli 30, 31 e 45 del progetto di legge che modificano a tal fine gli articoli 282, 283 e 337 del vigente codice di rito. Il nuovo regime prevede che « la sentenza di primo grado sia provvisoriamente esecutiva tra le parti » e che il giudice d'appello possa, su istanza di parte, sospendere l'efficacia esecutiva della sentenza impugnata soltanto ove ricorrano « fondati motivi », non restando altrimenti sospesa l'esecutività della stessa a causa della impugnazione. Il nuovo regime di esecutività della sentenza di primo grado comporta, però, la necessità di una maggiore incisività delle eventuali riforme della sentenza stessa: a tal fine l'articolo 44 del progetto di legge n. 4638 modifica l'articolo 336 del codice di procedura civile, prevedendo che gli effetti della riforma della sentenza di primo grado non vengano subordinati al passaggio in giudicato della riforma stessa. La ragione di tale novella risiede inoltre nella necessità di disincentivare la proposizione dei ricorsi per Cassazione avanzati al solo fine di differire gli effetti della riforma della sentenza. In coerenza con tale nuovo quadro normativo viene di conseguenza modificato l'articolo 431 (articolo 65 del progetto di legge), specificandosi ivi che le sentenze che pronunciano condanna a favore del datore di lavoro sono provvisoriamente esecutive.

In considerazione della mutata struttura del procedimento di appello, viene sostituito anche l'articolo 351, relativo al-

l'esecuzione provvisoria (articolo 52 del progetto di legge): questa potrà essere sospesa dal collegio nella prima udienza di trattazione ovvero, qualora la parte soccombente lo richieda, in un'apposita udienza fissata dal presidente del collegio, il quale, « se ricorrono giusti motivi di urgenza », avrà anche il potere di provvedere con decreto sulla « sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza » impugnata; in tale ultima ipotesi, il decreto del presidente potrà essere confermato, modificato o revocato nell'udienza all'uopo fissata.

Si è infine ritenuto opportuno modificare il secondo comma dell'articolo 373, inserendovi il riferimento al giudice conciliatore in quanto è apparso doveroso consentire espressamente alla parte che impugna per Cassazione le sentenze del conciliatore di chiedere la sospensione dell'esecuzione provvisoria (articolo 59 del progetto di legge).

Un ulteriore aspetto di particolare rilevanza concerne la fase dell'appello, ove gli articoli da 46 a 54 del testo pervenuto dal Senato introducono la significativa innovazione della soppressione dei motivi nuovi, ripristinandone l'originaria funzione di *revisio prioris instantiae*; sul punto può così considerarsi superata la famigerata novella del 1950 che, consentendo con il secondo comma del vigente articolo 345 del codice di procedura civile l'ingresso di nuove eccezioni e nuove prove ed abolendo il cosiddetto principio di preclusione, aveva trasformato il processo d'appello in un nuovo giudizio.

Il nuovo testo dell'articolo 345 previsto nel progetto di legge, invece, preclude l'ingresso nel giudizio di secondo grado non solo alle nuove domande, ma anche alle nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio o ai nuovi mezzi di prova. Non a caso il provvedimento in esame reca il titolo: « Provvedimenti urgenti per il processo civile »; in questo modo, infatti, si intende rendere più rapido possibile il corso della giustizia.

Nella prospettiva di una razionale semplificazione del procedimento, si propone inoltre di eliminare nel giudizio di

appello la dicotomia giudice istruttore-collegio, prevedendo l'operatività della collegialità piena. A tale scopo, l'articolo 51, sostituendo il vigente articolo 350 del codice di procedura civile, stabilisce: « La trattazione dell'appello è collegiale »; i commi successivi corrispondono al testo attualmente vigente con la sostituzione delle parole: « il collegio » alle parole: « l'istruttore ».

I tre componenti il collegio si occupano, ad un tempo, della fase istruttoria e di quella decidente.

L'articolo prevede poi, all'ultimo comma, che il collegio possa delegare, « per il compimento di singoli atti istruttori », un suo componente. L'articolo 352 (articolo 53 del progetto di legge), in analogia con quanto previsto per il processo di primo grado, prevede che, esaurita l'eventuale istruttoria, il collegio inviti le parti a precisare le conclusioni e fissi i termini per il deposito delle comparse, ovvero, per il caso in cui sia chiesta la discussione orale, il presidente fissi la relativa udienza.

Una tale modificazione del giudizio di appello, invero, ha una sua rilevanza, anche a prescindere dall'altra modifica relativa alla soppressione dello *ius novorum*, in quanto oggi la dicotomia istruttore-collegio in appello si rivela, di per sé, fonte di ingiustificati ritardi. A maggior ragione, pertanto, tale modificazione si impone allorché si intende finalmente restituire al giudizio di secondo grado la sua funzione originaria di revisione del giudizio di primo grado.

Il testo in esame non interviene sul procedimento di Cassazione, sul quale è in corso un attento dibattito che ha anche dato luogo a complessive ipotesi di intervento sulle relative parti del codice di rito; tuttavia il testo unificato ha ritenuto ineludibile una nuova disciplina degli effetti del regolamento di giurisdizione sul processo di merito, prevedendosi (articolo 57), attraverso la modifica del primo comma del vigente articolo 367 del codice di procedura civile, che il giudice *a quo*, ai fini della sospensione del processo, possa deliberare con ordinanza la manifesta inammissibilità dell'istanza di

regolamento ovvero la manifesta infondatezza della contestazione della giurisdizione. Altre norme che riguardano il procedimento di Cassazione sono previste dall'articolo 60, che, mediante la modificazione dell'articolo 375, propone di consentire alla Corte, vuoi a sezione semplice vuoi a sezioni unite, di decidere in camera di consiglio, oltre che nei casi già attualmente previsti, anche allorché il ricorso principale o quello incidentale si rivelino « manifestamente infondati ». Mediante, poi, la modificazione dell'articolo 384, primo comma del codice di procedura civile (articolo 62 del progetto di legge); si vuole consentire alla Corte di decidere anche il merito della controversia quando accoglie il ricorso per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e non sono necessari ulteriori accertamenti di fatto.

Di rilievo è anche l'inserimento dell'articolo 391-bis, che contempla la correzione delle sentenze e delle ordinanze mediante procedimento camerale *ex* articolo 375 del codice di procedura civile, dichiarando espressamente la disposizione applicabile anche alla revocazione per errore di fatto; la norma prevede ancora, al fine di scongiurare tattiche dilatorie, il passaggio in giudicato della sentenza di merito confermata dalla corte, nonostante la proposizione del ricorso per revocazione avverso la sentenza di Cassazione. In base alla medesima *ratio*, il nuovo testo dell'articolo 398, quarto comma, subordina la sospensione del termine per la proposizione del ricorso per Cassazione, in caso di impugnazione della sentenza per revocazione, alla deliberazione della non manifesta infondatezza di tale impugnazione da parte del giudice di merito (articolo 64).

L'ultimo significativo aspetto su cui interviene il testo in esame concerne i provvedimenti cautelari. A mio modo di vedere questa è la parte più interessante del provvedimento; in ordine ad essi, oltre all'introduzione del reclamo, viene prevista una disciplina generale comune a tutti. A tale scopo l'articolo 70 introduce nel libro IV del codice di procedura civile

una sezione prima, con la intitolazione: « Dei procedimenti cautelari in generale » (articoli da 669-bis a 669-quaterdecis); con conseguente conservazione delle altre sezioni concernenti procedimenti cautelari (dedicate, come è noto, al sequestro, alla denuncia di nuova opera o di danno temuto, ai procedimenti di istruzione preventiva ed ai provvedimenti d'urgenza) quali aspetti specifici relativi a fattispecie individuate.

Altri aspetti di rilievo nel progetto in esame concernono: a) l'elevazione del saggio degli interessi legali dal 5 al 10 per cento, la cui previsione, pur estranea ad un codice di rito, sembra utile al Governo, alla Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento ed al relatore per ridurre i tempi dei processi in cui gli interessati, essendo portatori di un debito di valuta, vedono nella durata dei processi stessi uno strumento oggettivo per procrastinare artificiosamente l'adempimento (articolo 1); b) l'estensione del principio della *perpetuatio jurisdictionis* ad ogni mutamento di legge successivo alla proposizione della domanda giudiziale (articolo 2); c) l'elevazione a dieci milioni del tetto della competenza per valore del pretore, del quale è estesa altresì la competenza per materia (articolo 3); d) la preclusione oltre la prima udienza delle questioni di competenza, consentendosi a tal fine al giudice il rilievo d'ufficio, sempre entro la prima udienza (e, se del caso, « assunte sommarie informazioni ») (articolo 4).

Particolare attenzione è infine riservata alla fase transitoria che, com'è noto, costituisce uno degli elementi decisivi per la riuscita di qualsiasi riforma processuale. In tal senso posso già anticipare che il consiglio nazionale forense ha soffermato la sua attenzione su questa norma, il che costituisce un segno della reattività degli operatori del diritto per una materia delicata come quella disciplinata dalle cosiddette norme di transizione. A questo fine il testo in esame introduce in primo luogo un meccanismo

che consente di eliminare tutte le pendenze fittizie, prevedendosi all'articolo 85 che in tutti i processi pendenti in primo grado nei quali non siano state precisate le conclusioni, le parti abbiano l'onere di chiedere espressamente la prosecuzione del giudizio non oltre la prima udienza successiva all'entrata in vigore della legge; in mancanza, i processi si estinguono e l'estinzione è dichiarata anche d'ufficio dal giudice con ordinanza. Una volta entrata in vigore la nuova legge, dunque, la prima udienza successiva sarà decisiva per far sopravvivere o far dichiarare l'estinzione del procedimento in corso. Presentata, invece, l'istanza di prosecuzione, il giudice deve assegnare alle parti un termine perentorio non superiore a quaranta giorni per provvedere (ferme restando le scadenze già verificatesi) ai nuovi adempimenti, nonché un ulteriore termine non superiore a venti giorni per provvedere agli adempimenti resisi necessari a seguito delle integrazioni formulate entro il primo termine.

La disposizione, poi, ribadisce il principio *tempus regit actum*, con alcune eccezioni relative alla nuova competenza pretorile individuata dall'articolo 3, che è immediatamente applicabile.

Per quanto concerne poi l'organizzazione degli uffici nella fase transitoria (articolo 86) viene previsto, limitatamente al primo biennio di applicazione della legge, che il numero dei magistrati addetti esclusivamente alla trattazione delle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della legge stessa non possa essere inferiore alla metà né superiore ai due terzi di quello di tutti i magistrati incaricati della trattazione delle controversie e degli affari civili. Per gli anni successivi al biennio si deciderà con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del Consiglio superiore della magistratura.

Onorevoli colleghi, venendo ora alle altre proposte di legge in discussione congiunta con il testo trasmesso dal Senato, può osservarsi come quattro di esse — e

precisamente le proposte a firma Fian-drotti ed altri (atto Camera n. 69), Alagna ed altri (atto Camera n. 872), Ferrarì Marte ed altri (atto Camera n. 981), Trantino (atto Camera n. 1331), concernono l'elevazione del saggio degli interessi legali. Pur essendo il saggio degli interessi legali determinato nell'articolo 1284 del codice civile, la norma ha una diretta incidenza anche in sede processualistica, poiché, come ritenuto da tutti gli operatori del settore, l'attuale anacronistico livello del saggio, risolvendosi in un premio per la parte costretta all'adempimento pecuniario, è una delle cause della lunga durata delle liti giudiziarie.

Per ovviare a tale inconveniente, le citate proposte di legge modificano l'articolo 1284 del codice civile, elevando il saggio degli interessi al 12 per cento (proposta di legge Fian-drotti e Ferrarì Marte) o al 10 per cento (proposta di legge Alagna) ovvero al 15 per cento (proposta di legge Trantino).

Per quanto concerne le altre proposte di legge, quella a firma Pazzaglia ed altri (atto Camera n. 142) reca una serie di misure destinate a semplificare alcune fasi del processo civile, con il fine di determinarne un'accelerazione dei tempi di svolgimento. In tale prospettiva, viene assegnato un ruolo più incisivo alla prima udienza, cui deve giungersi con la già avvenuta costituzione delle parti e con la piena conoscenza delle rispettive ragioni e vengono altresì aumentati i casi di cancellazione delle cause dal ruolo e di estinzione del processo per inadempienze o ritardi delle parti. La fase istruttoria viene poi resa ulteriormente più rapida con il divieto di mutare la domanda o di presentare nuove eccezioni dopo la prima udienza per le parti che non si siano costituite in cancelleria. Altri interventi concernono la fase decisoria, ove viene eliminata l'udienza di discussione salvo espressa richiesta delle parti, la facoltatività della sospensione del processo in presenza di

regolamento di competenza, l'aumento dei termini per la notificazione del decreto ingiuntivo e la loro diversificazione in relazione al luogo di notifica.

Per quanto concerne la proposta a firma Casini Carlo (atto Camera n. 845), essa contiene numerose disposizioni volte a correggere norme processualistiche che, nell'esperienza concreta, si sono mostrate di problematica applicazione.

In rapida sintesi, le modificazioni proposte concernono: l'adeguamento automatico delle cifre che fissano la competenza per valore dei giudici, la semplificazione della redazione, sottoscrizione e lettura delle sentenze emesse dal giudice collegiale, l'aumento dei termini per la costituzione del convenuto in cancelleria, il rafforzamento dei poteri decisori e definitivi del giudice istruttore, l'aumento dei termini per le comparse conclusionali e le memorie, lo svolgimento effettivo della prima udienza di trattazione della causa, una migliore articolazione ed elasticità del giudizio innanzi al conciliatore, la riduzione dell'effetto sospensivo sul processo di merito del regolamento preventivo di giurisdizione, l'aumento di termini per la notificazione del decreto ingiuntivo ed infine una diversa disciplina per l'elezione di domicilio dei procuratori che esercitano l'ufficio fuori dalla circoscrizione cui sono iscritti.

La proposta di legge a firma Violante ed altri (atto Camera n. 1418), che riprende un analogo progetto presentato nella precedente legislatura, interviene lungo tre direttrici principali, che possono individuarsi nella configurazione monocratica del giudice di primo grado (si lasciano alla sede collegiale solo specifiche competenze, meno ampie rispetto a quelle di cui al testo approvato dal Senato); nella introduzione di una diversa disciplina del saggio degli interessi legali, che viene legato al tasso di sconto; nell'introduzione di una serie di correttivi diretti a rendere più rapido l'iter processuale e ad impedire gli eventuali abusi degli strumenti previsti dal

codice di rito. Con riguardo a tale ultimo aspetto, viene disposto l'obbligo della comparizione personale delle parti alla prima udienza di trattazione per l'interrogatorio libero da parte del giudice; viene ripristinato un più rigido sistema di preclusioni al fine di obbligare le parti ad indicare i mezzi di prova nei rispettivi atti introduttivi ed a precisare le rispettive domande alla prima udienza di trattazione; si prescrive poi l'inammissibilità in sede di appello di nuove eccezioni e nuovi mezzi di prova. Altre disposizioni presenti nella proposta di legge Violante ed altri concernono l'impugnazione delle sentenze non definitive, la sospensione del processo in presenza di regolamento di giurisdizione, i provvedimenti, l'attività ed i poteri processuali del giudice. Molte parti di tale progetto sono ricomprese nell'ambito del provvedimento pervenuto dal Senato.

Per quanto concerne la proposta di legge a firma Pazzaglia ed altri (atto Camera n. 1746), essa abroga il quarto comma dell'articolo 198 del codice di procedura civile, concernente la sospensione del processo di Cassazione ove venga proposta istanza di revocazione, che nell'applicazione effettiva si è rivelato un istituto che consente alla parte di rimandare pretestuosamente la pronuncia di quella Corte.

Contenuto specifico ha anche la proposta di legge a firma Bargone ed altri (atto Camera n. 3303), che interviene sul procedimento di esecuzione al fine di consentire, diversamente da quanto attualmente avviene, una rapida soluzione delle azioni promosse dagli interessati. In particolare la proposta, modificando gli articoli 524 e seguenti del codice di rito, riduce i tempi intercorrenti tra il pignoramento e la vendita dei beni mobili del debitore, non prevedendosi più la comparizione delle parti disposta dal giudice dell'esecuzione e consentendosi al giudice stesso di provvedere in ogni caso con decreto sulla richiesta di assegnazione o di vendita.

Quanto, infine, all'altra proposta di legge a firma Casini Carlo (atto Camera n. 3576), essa reca, a completamento della precedente proposta dello stesso deputato di cui prima si è detto, ulteriori norme volte a consentire lo snellimento del processo, con particolare attenzione per la fase iniziale dello stesso (quella cioè che va dall'atto introduttivo alla prima udienza). A tal fine la proposta mira a rendere effettivo il contraddittorio tra le parti, prevedendone lo svolgimento scritto mediante memorie reciproche da scambiarsi entro termini fissati dal giudice e con conseguente rinvio della prima udienza di trattazione, che viene ad assumere una diversa e più incisiva effettività; tale potere di disporre la trattazione scritta è inoltre esercitabile dal giudice anche in altri casi. Altre disposizioni della proposta concernono: la previsione della mancata decadenza a causa di inosservanza di termini perentori dovuta a caso fortuito o forza maggiore; la maggiore cogenza, rispetto al convenuto, del termine di comparizione prescritto per legge; l'introduzione del reclamo avverso i provvedimenti cautelari.

Onorevoli colleghi, queste in sintesi sono le considerazioni che il relatore ha ritenuto di esprimere in ordine alle importanti innovazioni proposte con il provvedimento in esame, la cui approvazione è auspicata da più parti da diverso tempo. Fermo il diritto di questa Camera di rivedere ed eventualmente modificare il testo, mi sembra di cogliere un generale consenso sulle importanti novelle del codice di procedura civile. Ritengo pertanto che, facendo pienamente salve l'autonomia e la sovranità della Camera dei deputati, potrà essere opportuno ricercare informalmente convergenze su eventuali modifiche che dovessero rendersi necessarie, con l'analoga Commissione dell'altro ramo del Parlamento, al fine di ridurre quanto più possibile la *navette* tra Camera e Senato.

X LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1990

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, onorevoli deputati, intervengo per ringraziare vivamente, a nome del Ministero e mio personale, il presidente Rognoni per aver sostenuto l'onere di questa importante relazione. Del resto ciò era nell'ordine delle cose: le sue doti di processualista, la chiarezza dell'esposizione e l'estensione dell'esame del provvedimento non solo al testo pervenuto dal Senato, ma anche alle proposte di legge di iniziativa di alcuni deputati hanno reso ancora più importante il lavoro del relatore.

Il mio ringraziamento, inoltre, è rivolto all'onorevole Rognoni nella sua qualità di presidente della Commissione giustizia della Camera, per aver voluto imprimere un particolare corso all'esame del provvedimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 7 giugno 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO