

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

86.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 GIUGNO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		Trantino: Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali (1331);	
Senato: Filetti ed altri; Filetti ed altri; Macis ed altri; Mancino ed altri; Onorato e Arfè: Provvedimenti urgenti per il processo civile ( <i>Approvati, in un testo unificato, dal Senato</i> ) (4638);		Violante ed altri: Modifiche al codice di procedura civile (1418);	
Fiandrotti ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (69);		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);	
Pazzaglia ed altri: Modifiche al codice di procedura civile per la semplificazione ed accelerazione del processo civile (14);		Bargone ed altri: Modifica degli articoli 524, 525, 527, 528 e 530 del codice di procedura civile in materia di processo di esecuzione (3303);	
Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile (845);		Casini Carlo: Modifiche al codice di procedura civile per lo snellimento dei processi (3576);	
Alagna ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (87);		Vairo: Modifica del saggio degli interessi legali (4542) .....	3
Ferrari Marte ed altri: Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (981);		Rognoni Virginio, <i>Presidente, Relatore</i> .....	3, 7 12, 15
		Cappiello Agata Alma (PSI) .....	4, 7
		Coco Giovanni Silvestro, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> .....	12
		Fumagalli Carulli Ombretta (DC) .....	8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

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

**Seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge senatori Filetti ed altri, Filetti ed altri, Macis ed altri, Mancino ed altri, Onorato e Arfè: Provvedimenti urgenti per il processo civile (Approvati, in un testo unificato, dal Senato) (4638); e delle proposte di legge Fiandrotti ed altri: Modifica dal 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 dall'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 dal 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 ci-**

**vile 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 il seguito della discussione abbinata del disegno e delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Filetti ed altri, Filetti ed altri, Macis ed altri, Mancino ed altri, Onorato e Arfè: « 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 d'iniziativa dei deputati Fiandrotti ed altri: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Pazzaglia ed altri: « Modifiche al codice di procedura civile per la semplificazione ed accelerazione del processo civile »; Casini Carlo: « Modifiche al codice di procedura civile »; Alagna ed altri: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Ferrari Marte ed altri: « Modifica del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali »; Trantino: « Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali »; Violante ed altri: « Modifiche al codice di procedura civile »; 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 »; Bargone ed altri: « 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 ».

Proseguiamo la discussione sulle linee generali del provvedimento in esame.

AGATA ALMA CAPPIELLO. I problemi della giustizia non dipendono solo dall'estrema esiguità di mezzi in cui l'amministrazione giudiziaria è mantenuta, a cominciare dagli stanziamenti in bilancio che continuano ad essere, nonostante le nostre richieste, pressoché inesistenti, ma anche dall'effetto dell'abbandono di quei compiti di promozione dei diritti, cui intendiamo rivolgere attenzione con il provvedimento attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera.

Si è avvertita, in passato, la necessità di rafforzare l'impegno verso i fatti di maggiore allarme sociale, da cui è conseguito un accantonamento dell'« ordinaria giustizia », che è poi il terreno sul quale si misura il quotidiano bisogno di tutela dei cittadini e l'aspirazione alla certezza dei rapporti giuridici.

Deve essere, pertanto, valutata assai positivamente la presentazione di un disegno di legge governativo relativo alla riforma del processo civile, al quale si è affiancato un lavoro egregiamente svolto (mi preme sottolinearlo) dalla Commissione giustizia del Senato, ed in particolare dai due relatori, i senatori Lipari e Acone. Grazie a questa attività è stato possibile inserire nel provvedimento elementi importanti quali l'attribuzione al giudice del tribunale della funzione di giudice unico, salvo limitate riserve di collegialità. Ritengo si tratti di un fatto molto importante anche se, in effetti, nonostante le dichiarazioni rese dal collega Mellini in sede di discussione sulle linee generali, l'attuale sistema collegiale si presenta in realtà meramente formale.

Un altro elemento importante è rappresentato dall'elevazione del tasso degli interessi legali, anche se in misura ancora insufficiente, soprattutto se si considera

che tali interessi conseguono di solito ad una sanzione e che il tasso normalmente praticato dalle banche è superiore al 16 per cento.

Si prevede, inoltre, la soppressione del reclamo avverso i provvedimenti in materia di prove ed il mantenimento dell'udienza collegiale di discussione nei soli casi di richiesta delle parti, al fine di assecondare il principio della concentrazione del giudizio, che ispira l'intero provvedimento.

Un altro elemento importante è rappresentato dalla disciplina del giudizio di appello come una *revisio prioris instantiae*, con un riesame completo del giudizio di primo grado come istruito e definito ed una trattazione collegiale in secondo grado.

Si prevede, inoltre, la devoluzione della competenza ad emettere provvedimenti cautelari *ante causam* al giudice competente per il merito e la possibilità di reclamo nei confronti del provvedimento di fronte al giudice superiore, cioè al tribunale per i provvedimenti del pretore e al collegio per quelli emessi dal singolo giudice di tribunale. Di grande importanza è anche la disciplina transitoria prevista dall'articolo 85 del disegno di legge governativo.

In sostanza, il provvedimento attualmente all'esame della nostra Commissione si pone sicuramente come il punto forse più alto di un dibattito straordinariamente ricco, che ha coinvolto non solo gli addetti ai lavori (avvocati e magistrati), ma anche i politici.

I principi ispiratori del provvedimento sono molto importanti e possono identificarsi nella concentrazione del giudizio e nello svolgimento dello stesso in due fasi, ovvero un'udienza di trattazione ed una di assunzione delle prove. In tal modo si pone fine, nel nostro processo civile, a quella « istruzione aperta » che di fatto era una delle maggiori cause della patologia del sistema e dei fenomeni di deresponsabilizzazione dei magistrati e delle parti.

Si persegue, quindi, un processo concentrato e, laddove è possibile, immediato

ed orale, con una maggiore accessibilità e visibilità dei suoi riti da parte dei cittadini. In tal modo sarà possibile superare l'anomalia rappresentata dallo sdoppiamento del giudice che decide rispetto a quello che istruisce la causa; si tratta di un fatto molto importante soprattutto in vista di una riorganizzazione della magistratura, anche perché lo sdoppiamento in questione non agevola certamente il lavoro dei giudici e non esiste in altri paesi.

Inoltre, viene rivalutato il processo di primo grado sia attraverso la previsione di provvedimenti interinali di condanna, sia mediante l'esecutività *ex lege* della sentenza di primo grado, sia infine tramite l'aggancio dei provvedimenti cautelari al giudizio di merito.

L'altro punto importante è quello dell'introduzione di norme transitorie (articolo 85) che pongono a carico delle parti l'onere di riassunzione, così come la creazione (articolo 86) di sezioni stralcio destinate allo smaltimento dell'arretrato. Ma la riforma non potrà essere sufficiente, perché occorre intervenire sulle strutture, sul personale. È necessario sostenere ancora una volta l'ipotesi di concorsi straordinari con reclutamento eseguito anche attraverso la classe forense. Siamo l'unico paese, infatti, nel quale è possibile che un magistrato divenga avvocato senza che sia percorribile la strada contraria, quando invece, quanto meno, occorrerebbe salvaguardare la reciprocità. Del resto, sia in Inghilterra sia in Germania divengono magistrati non solo gli alti funzionari dello Stato o i professori universitari, ma anche gli avvocati. Si deve continuare a lavorare, inoltre, per approntare il provvedimento istitutivo del giudice di pace, nei confronti del quale dovremmo operare una sorta di coordinamento.

Prima di entrare nel merito del provvedimento, desidero riprendere alcune osservazioni provenienti dal mondo degli avvocati, secondo i quali il principio del contraddittorio dovrebbe essere assicurato in misura più ampia. Si teme, infatti, che in qualche modo la concentrazione del

processo e scadenze molto rigide, ferree, divengono pesanti sia per l'attore sia, forse in misura ancora maggiore, per il convenuto. Vi è poi l'esigenza di ampliare i termini soprattutto in materia cautelare, che vanno in parte rivisti. I termini e le modalità della prima udienza appaiono, infatti, densi di rischi.

Ho già citato l'esigenza, che il relatore ha già valutato molto seriamente, del coordinamento con il provvedimento sul giudice di pace. Mi riferisco alla necessità di coordinare con tale progetto di legge l'articolo 3 del provvedimento in discussione, relativo alla competenza del pretore, dal momento che il testo predisposto dal Governo prevede una competenza del giudice di pace, relativamente ai beni mobili, per un valore non superiore a cinque milioni.

Un altro aspetto che ritengo assai rilevante è quello già richiamato dal collega Bargone relativamente alla necessità di coordinamento con il diritto di famiglia e, in particolare, con le norme sulla separazione e sul divorzio. Basti pensare, a questo proposito, che le separazioni sono ancora eseguite applicando semplicemente gli articoli dal 706 al 711 del codice di procedura civile. Si avverte l'esigenza di una regolamentazione organica: si tratterà di operare una scelta politica nel senso di valutare se inserire tale materia in questo contesto o in un provvedimento *a latere*. Voglio ricordare, a titolo di cronaca, che presso il tribunale di Milano esiste una sezione, la nona, che si occupa di materia di famiglia. Ebbene, è stata inviata una circolare secondo cui, dal 1° settembre, per tutte le materie relative alla separazione devono essere precisate le conclusioni di merito; ciò è stato compiuto proprio sulla base della novella. Sappiamo che, in materia di diritto di famiglia, il discorso è piuttosto complesso.

Occorre un coordinamento anche per quanto riguarda la materia dei minori, soprattutto in fase di appello delle sentenze del tribunale dei minorenni.

Per quanto riguarda l'elevazione del saggio di interesse, ritengo che sia stato

compiuto un passo assai importante. Forse le nuove previsioni sono insufficienti, poiché comunque il tasso è conseguenza di una sanzione, e obiettivamente un saggio del 10 per cento rispetto a quello del 16 per cento applicato dalle banche può essere considerato un po' basso. Comunque, è già stato importante passare dal 5 al 10 per cento.

L'articolo 3 del progetto di legge prevede, al punto 3), la competenza funzionale del pretore sul condominio e, come recita il punto 4), « per le cause relative alla misura e alle modalità di uso dei servizi di condominio di case ». Forse, sarebbe utile (questa è una valutazione che sottopongo al rappresentante del Governo) prevedere la competenza del conciliatore, che la ha già sulle modalità d'uso dei servizi di condominio, e quindi sarebbe opportuno che l'avesse anche per la misura. Dico ciò perché la *ratio* del provvedimento in esame è proprio quella di alleggerire il più possibile il carico di lavoro del pretore, delegandolo in parte appunto al conciliatore e al giudice di pace.

Per quanto riguarda la nullità della citazione, l'articolo 7 del progetto di legge prevede, al comma 2, l'estinzione del processo a norma dell'articolo 307, comma 3, del codice di procedura civile. Forse, potrebbe essere prevista l'estinzione d'ufficio, senza che occorra l'eccezione dell'altra parte. Il comma 5 del medesimo articolo afferma che « il giudice, rilevata la nullità ai sensi del comma precedente, fissa all'attore un termine perentorio per rinnovare la citazione o, se il convenuto si è costituito, per integrare la domanda ». Si potrebbe precisare, dopo le parole « si è costituito », « anche al solo fine di far rilevare la nullità ».

Questa norma dovrà essere in qualche modo coordinata con gli articoli 167 e 183 del codice di procedura civile, per rispettare le esigenze di garanzia nei confronti del convenuto.

Per quanto riguarda l'articolo 10, in cui viene disciplinata la designazione del giudice istruttore, gli avvocati hanno già

sollevato la questione relativa all'assenza della comunicazione, che nel sistema attuale è prevista. In tal modo, il povero avvocato dovrà continuamente procedere ad un controllo circa l'oggetto della comunicazione stessa.

L'ultimo comma dello stesso articolo 10 prevede che « restano ferme le decadenze riferite alla data di udienza fissata nella citazione ». Si tratta di una norma a mio avviso giusta, in quanto ci si propone di rendere il giudizio completo fin dall'inizio. Deve, comunque, essere rivista la garanzia per il convenuto, nel caso in cui l'attore non si sia costituito nei termini, di proporre eccezioni e dedurre prove; tale fattispecie attualmente non è prevista nel provvedimento.

Per quanto riguarda il controllo del collegio sulle ordinanze, siamo in presenza dell'unico caso in cui non vi è possibilità di revocare le ordinanze istruttorie.

In ordine alla prima udienza di trattazione, sono state espresse perplessità da parte dei magistrati milanesi circa la fattibilità di tale proposta, che consiste in un'unica prima udienza nel corso della quale vengono trattate sia le questioni preliminari (in particolare la chiamata del terzo) sia l'interrogatorio libero ed il tentativo di conciliazione. In proposito, mi domando cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui il terzo non venisse chiamato e non avesse quindi le possibilità di assistere all'interrogatorio libero. Quindi, pur non pensando alla presentazione di emendamenti, sarebbe forse opportuno configurare l'udienza di trattazione come una sede in cui si risolvono le questioni preliminari, anche senza la presenza delle parti e procedere, invece, all'interrogatorio libero e al tentativo di conciliazione in una udienza successiva.

Per quanto riguarda l'articolo 18, che disciplina le ordinanze per il pagamento di somme non contestate, ritengo molto importante aver introdotto il potere, da parte del giudice, di emettere provvedimenti interinali di condanna per le somme non contestate. Mi domando, tuttavia, per quale motivo debba essere pre-

vista la possibilità di revocare tali ordinanze, dal momento che esse riguardano, per l'appunto, il pagamento di somme non contestate. Si tratta, comunque, di un argomento di riflessione che sottopongo all'attenzione del Governo.

Quanto all'istanza di ingiunzione, ritengo che l'articolo 19 sia nel complesso soddisfacente. Tuttavia, al comma 2 si prevede l'esecutorietà provvisoria dell'ordinanza, stabilendo che essa non può essere mai disposta ove la controparte abbia disconosciuto la scrittura privata prodotta contro di lei o abbia proposto querela di falso contro l'atto pubblico. In proposito, riterrei opportuno aggiungere una norma in base alla quale l'ingiunzione non può essere pronunciata ove la controparte abbia proposto querela di falso, mentre la provvisoria esecutorietà potrebbe essere mantenuta nel caso in cui la controparte abbia disconosciuto la scrittura privata. Infatti, in presenza di una querela di falso, sarebbe probabilmente opportuno non prevedere la possibilità dell'ingiunzione.

In ordine al comma successivo dello stesso articolo 19, è applicabile un ragionamento analogo a quello relativo alla revocabilità delle ordinanze di pagamento. Infatti, nel momento in cui l'ordinanza in questione può essere revocata, si crea una situazione di confusione.

Per quanto riguarda la decisione del giudice istruttore in funzione di giudice unico, giustamente non si prevede più l'udienza di esperizione a sentenza che, di fatto, aveva una funzione dilatoria. Viene sancito, quindi, l'obbligo, da parte del giudice, di depositare la sentenza nella cancelleria del tribunale entro quarantacinque giorni (per il pretore il termine è di trenta giorni) dalla scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica. In proposito, non essendo esplicitamente prevista una sanzione, ritengo che quest'ultima debba essere ricercata nella responsabilità del giudice.

**PRESIDENTE.** Anche perché nel nostro paese si è svolto, circa due anni fa, un importante referendum in tema di responsabilità dei giudici.

**AGATA ALMA CAPPIELLO.** Un'altra parte importante del provvedimento è quella relativa al termine per l'intervento del terzo volontario.

Per quanto riguarda, invece, la decisione del collegio, si prevede l'abolizione dell'udienza collegiale limitandosi le parti a spedire a sentenza; viene introdotta, inoltre la possibilità, su richiesta delle parti, di procedere alla discussione orale.

Un altro elemento di grande importanza è rappresentato dall'articolo 30, relativo all'esecuzione provvisoria della sentenza di primo grado, salvo inibitoria del giudice di appello; in tal modo, si evitano gravami inutili e dispendiosi.

L'articolo 31, inoltre, prevede che il giudice d'appello, su istanza di parte, proposta con l'impugnazione principale o con quella incidentale, quando ricorrono fondati motivi sospende in tutto o in parte l'efficacia esecutiva o l'esecuzione della sentenza impugnata. Occorre fare due osservazioni. In primo luogo, sarebbe meglio definire « gravi » e non « fondati » i motivi di cui a tale articolo, trattandosi di provvedimento cautelare e non di anticipazione di merito. Inoltre, per lo stesso motivo, sarebbe forse meglio usare l'espressione « può sospendere » anziché « sospende ».

Considero valide le previsioni relative al procedimento davanti al pretore, e in particolare l'attribuzione al pretore stesso della facoltà di disporre l'immediata discussione orale della causa, cui segue una sentenza emessa con succinta motivazione. Si tratta di una forma di equiparazione a quanto previsto nel rito del lavoro.

L'articolo 46 del progetto di legge (che mira a modificare l'articolo 342 del codice di procedura civile) prevede la forma dell'appello, che attualmente si attua interamente davanti al collegio. Occorrerebbe stabilire che la mancata indicazione dei motivi specifici dell'impugnazione è richiesta a pena di inammissibilità dell'appello.

L'articolo 67 modifica l'articolo 495 del codice di procedura civile relativamente alla conversione del pignoramento.

Ritengo che al comma 4 sarebbe opportuno precisare che, per liberare le cose dal pignoramento, deve previamente avvenire il versamento dell'intera somma dovuta. In caso contrario, infatti, si potrebbe ritenere che il debitore abbia la possibilità di versare soltanto una *tranche* del dovuto, liberando comunque il bene.

Per quanto riguarda i provvedimenti cautelari ribadisco il giudizio estremamente positivo circa l'unificazione del giudice competente per la loro emanazione con quello competente per il merito. Però, nell'articolo 669-*quinquies* introdotto dal provvedimento si dovrebbe specificare che il riferimento ivi previsto riguarda anche gli arbitri irrituali. Formulo invece alcune riserve in ordine all'eccessiva ristrettezza in ordine ai termini previsti al comma 2 del citato articolo, che potrebbero essere raddoppiati. Una scelta importantissima mi sembra quella di affidare finalmente al giudice cautelare tutta l'attuazione delle misure cautelari, aventi ad effetto gli obblighi di consegna, anche se anche tali termini andrebbero forse ampliati.

Sottolineo, inoltre, un errore materiale commesso nella redazione dell'articolo 72 del provvedimento, nel quale avrebbe dovuto essere richiamato l'articolo 669-*quater*, e non l'articolo 669-*ter* del codice di procedura civile.

Colleghi, il provvedimento in discussione è di straordinaria importanza. Sarà il Comitato ristretto a decidere eventuali modifiche destinate a coordinare la materia con il diritto di famiglia, con i procedimenti riguardanti i minori e con il provvedimento sull'istituzione del giudice di pace. Il successo della riforma è legato al senso di responsabilità di cui ciascuna delle parti interessate — avvocati, magistrati e personale tutto dell'amministrazione della giustizia — saprà dare dimostrazione.

Credo che il provvedimento in esame, una volta approvato, possa restituire ai cittadini la fiducia nella giustizia anche in considerazione del fatto che spesso si preferisce non rivolgersi alla giustizia stessa conoscendone i tempi estrema-

mente lunghi e nella consapevolezza di poter addivenire soltanto ad ipotesi di denegata giustizia.

Condivido, quindi, la scelta operata dal Governo (nonché dai relatori del Senato, Acone e Lipari), rivolta non ad una revisione totale del processo civile, ma all'introduzione di una novella. Ritengo, infatti, che le riforme non possano essere attuate di colpo, bensì nell'ottica di modifiche costanti e gradualità.

OMBRETTE FUMAGALLI CARULLI. Signor presidente, onorevoli colleghi, desidero in primo luogo precisare che avrei voluto svolgere un intervento più ampio rispetto a quello che sottoporro alla vostra attenzione. Tuttavia, per una serie di ragioni mi limiterò ad alcune considerazioni, partendo dalla premessa che stiamo affrontando un problema particolarmente delicato in questo momento. Non si tratta, infatti, di una delle tante riforme novellistiche di cui il Parlamento è chiamato ad occuparsi.

Stiamo esaminando, infatti, un provvedimento di grande rilievo in ordine alla giustizia civile, spesso definita a ragione come « giustizia dimenticata », i cui problemi esigono una risposta immediata da parte del Parlamento. In proposito, la relazione svolta dal presidente ha posto nel dovuto rilievo tutti gli aspetti più importanti del provvedimento.

È necessario, comunque, essere molto cauti nell'esaminare i singoli articoli, sia per gli aspetti tecnico-giuridici, sia soprattutto perché il provvedimento in discussione contiene le norme che saranno in vigore nel momento in cui dovremo confrontarci con gli altri paesi europei. Infatti, se ci troveremo a confrontare il testo attualmente al nostro esame con le norme varate meno recentemente in altri Stati (personalmente ho una conoscenza diretta soltanto di quelle vigenti in Germania), potremmo avere qualche sorpresa, rendendoci conto che qualcosa va corretto nelle norme che pure sono state formulate con grande avvedutezza dal Governo ed illustrate chiaramente dal relatore.

Mi dichiaro, comunque, favorevole a qualsiasi misura che possa favorire l'accelerazione del corso dei processi; non posso, tuttavia, fare a meno di sottolineare che alcune di tali misure, finalizzate per l'appunto all'accelerazione dei processi, possono determinare conseguenze molto pericolose. Mi riferisco, per esempio, alla questione (cui ha fatto riferimento anche l'onorevole Capiello) relativa all'introduzione di termini perentori di decadenza che, pur comportando un'accelerazione del corso dei procedimenti, potrebbero penalizzare eccessivamente il convenuto, al quale non è consentito di presentare nuovi documenti in appello.

Ho citato questo esempio per sottolineare come, a mio avviso, si debba prendere in considerazione con grande attenzione l'intero testo al nostro esame, nell'ambito del quale il Senato ha introdotto alcune innovazioni che appaiono, in alcuni casi migliorative ed in altri (in questo senso la mia opinione si discosta da quella dell'onorevole Capiello) peggiorative.

Mi riservo, comunque, di intervenire ulteriormente durante la discussione degli articoli e di presentare alcuni emendamenti. In questa sede, invece, desidero soffermarmi su tre questioni di grande importanza riguardanti, rispettivamente, l'elevazione del saggio degli interessi legali, l'eccessiva rigidità del sistema delle preclusioni di cui all'articolo 9 del provvedimento e l'introduzione del giudice monocratico di tribunale.

Quanto al saggio degli interessi legali, l'onorevole Capiello ha già sottolineato come si sia compiuto un passo in avanti rispetto al sistema attuale. Ritengo, tuttavia, che l'elevazione del tasso di interesse possa apparire eccedente rispetto a criteri di equità e di ordinaria prudenza nella gestione finanziaria, laddove non sia ristretta alla sola durata del processo. In proposito, si potrebbe intervenire mediante un emendamento all'articolo 1, che non limita l'elevazione del tasso di interesse alla sola durata del processo. Senza questo limite, a mio avviso, la suddetta

elevazione inciderebbe al di fuori della litigiosità ordinaria, soprattutto in quanto raddoppierebbe il costo base del denaro in un contesto complessivo che vede l'impegno del Governo volto a ridurre sia il debito pubblico sia l'inflazione.

Se non si introducesse la limitazione cui ho fatto riferimento, si finirebbe, in sostanza, per contraddire le stesse tendenze in atto verso una riduzione del costo del denaro, che costituiscono la base della politica governativa. Inoltre, l'assenza di qualsiasi limite all'aumento del tasso di interesse creerebbe un maggiore onere finanziario per le imprese, già notevolmente esposte alla rivalutazione degli interessi oltre la misura legale ad opera del giudice del lavoro nel caso di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti di lavoro.

La limitazione dell'elevazione del tasso legale per la sola durata del processo (in tal senso presenterò un apposito emendamento), oltre a rispondere a criteri di maggiore equità e di difesa del contraente più debole, che di solito è il debitore, non genera il rischio di un aumento dei processi al fine di fruire del vantaggioso interesse legale. Infatti, in attuazione della famosa massima latina *in lites aeternae fiant* sarebbe opportuno scongiurare il pericolo di una moltiplicazione dei processi a seguito della possibilità di usufruire di un vantaggioso tasso di interesse legale. Invece, introducendo la limitazione cui ho fatto riferimento, il debitore sarebbe indotto a pagare al fine di evitare il giudizio.

La seconda questione su cui intendo soffermarmi riguarda le norme dell'articolo 9 che, a mio avviso, introduce un regime di preclusioni processuali eccessivamente rigide. Si rende, quindi, opportuna l'introduzione di alcuni temperamenti a tale rigidità. Invero, se le preclusioni sono riferite alle domande e all'eccezione di compensazione rappresentano sempre uno spreco, in quanto comportano la proposizione di nuovi giudizi e sono parzialmente rinviate alla fase esecutiva. Ciò avviene, per esempio, per l'eccezione di compensazione.

Se, invece, le preclusioni vengono riferite alle altre eccezioni riservate alla parte, nonché alle prove, comportano una compressione tanto più intollerabile delle posizioni sostanziali in quanto si tratta del processo applicabile a tutti i settori, e non solo ad una materia limitata come quella del lavoro. Si tratta, infatti, di settori nei quali la complessità delle questioni può essere enorme; sarebbe, pertanto, assurdo « schiacciare » la relativa discussione in cinquanta giorni, intercorrenti tra lo scambio della citazione e la risposta. Ad esempio, nel caso di istanza di assegnazione di immobili nel processo esecutivo di immobili non divisibili, se l'avvocato non produce tale istanza per una dimenticanza, si dovrebbe vendere per forza gli immobili anche se una parte ne possiede già il 90 per cento del totale. La presenza di preclusioni rigide ingigantisce a dismisura l'attività delle parti che dovranno allegare ed offrirsi di provare tutto l'immaginabile. Inoltre, aumenterà l'attività del giudice, che dovrà pronunciarsi anche su questioni che magari non sarebbero mai sorte. Difatti, qualsiasi vizio di procedura della domanda e della difesa renderà inutili le preclusioni o impossibile la difesa, con ovvie conseguenze di disparità di trattamento processuale delle parti.

Il rigido sistema processuale delle preclusioni, infine, è contrario al principio della difesa sancito dal comma 2 dell'articolo 24 della Costituzione; la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 17 del 1986 ha interpretato tale articolo nel senso che impone perfino ulteriori istanze come nel caso di revocazione della sentenza della Cassazione.

L'ordinamento tedesco riformato nel 1976, sia in primo grado sia in appello, subordina l'inammissibilità alla verifica in concreto che il procedimento sarebbe ritardato o che la parte non fornisca sufficienti giustificazioni per il ritardo.

Questo spunto potrebbe utilmente essere applicato nel nostro sistema. Una soluzione alternativa, a mio avviso, potrebbe essere quella di collegare le preclusioni alla scadenza di un termine che

dovrebbe essere fissato dal giudice solo su istanza di parte, mantenendo però l'attuale sistema dell'impulso officioso per la precisazione delle conclusioni. Si tratta di una soluzione alternativa che mi permetto di offrire all'ulteriore discussione dei colleghi, che però implica che possano essere fornite altre e diverse indicazioni. Comunque, così com'è configurato, il sistema mi pare eccessivamente rigido.

L'altro aspetto sul quale desidero soffermarmi, riservandomi di presentare emendamenti anche ad altri articoli non meno importanti, riguarda l'innovazione del Senato rispetto all'originario testo governativo concernente la figura del giudice istruttore in funzione di giudice unico. Credo di essere abbastanza isolata nell'avanzare le mie osservazioni, perché altri colleghi hanno salutato come un indubbio progresso tale innovazione. Però, poiché si tratta di una modifica rilevante, consentitemi almeno in sede di discussione sulle linee generali di prospettare le mie perplessità. Desidero anzitutto sottolineare che la suddivisione tra giudice istruttore e collegio dei poteri di decisione delle cause in primo grado viene espressamente ricondotta dall'ultimo comma dell'articolo 28, che introduce l'articolo 274-bis del codice di procedura civile, alle regole sulla « costituzione del giudice » di cui parla l'articolo 158 del codice per riconnettere alla loro violazione la nullità, insanabile e rilevabile d'ufficio, degli atti (prima fra tutti la sentenza) che ne sono affetti.

D'altra parte, anche senza l'espressa previsione del nuovo articolo 274-bis, tale conclusione sarebbe stata inevitabile, a meno di un'espressa previsione in contrario; stabilire in quale composizione deve giudicare il tribunale è sicuramente questione attinente alla « costituzione del giudice » ex articolo 158.

Nella sua relazione, il presidente Rognoni considera questa previsione come un *minus* rispetto ad una qualificazione della suddivisione dei compiti tra giudice istruttore e collegio in termini di competenza. Si legge che « esclusa l'applicabilità della disciplina dettata per l'incompetenza la parte soccombente potrà la-

gnarsene in sede di impugnazione della sentenza definitiva sul merito ». Ho voluto citare testualmente questo passo della relazione perché è particolarmente importante. Mi pare, però, di poter dire che l'affermazione in base alla quale la parte soccombente potrà lagnarsene solo in sede di impugnazione della sentenza definitiva sul merito, in realtà, non è del tutto esatta, o meglio deve essere completata, perché la possibilità di impugnazione dovrebbe esistere anche per la sentenza non definitiva. Su ciò, chiedo un chiarimento all'onorevole Rognoni. La parte successiva della relazione, laddove si afferma che questo 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 », a me non pare del tutto esatta, poiché la famosa legge interpretativa della normativa sulle preture circondariali (la n. 251 del 1989) all'articolo 1, comma 2, contiene una limitazione, che invece nel nostro caso non esiste, alla prima udienza dell'eccezione o del rilievo d'ufficio dell'erronea investitura del giudice.

Si rischia fortemente di dimenticare che le conseguenze della violazione del nuovo articolo 48 dell'ordinamento giudiziario vengono ad essere assai più gravi della violazione delle regole di competenza. Vorrei attirare l'attenzione dei colleghi su questo aspetto, scusandomi in anticipo se altri si sono già soffermati su questa materia ed io non li cito. A me sembrano più gravi le violazioni del nuovo articolo 48 rispetto a quelle delle regole di competenza perché quest'ultima violazione può nel progetto essere rilevata o eccepita solo nella prima udienza (nuovo articolo 38), mentre quella dell'articolo 48 dell'ordinamento giudiziario deve essere anche rilevata d'ufficio in ogni stato e grado del processo. Così, almeno, afferma la dottrina, mentre la giurisprudenza oscilla, apportando talora la limitazione che tale nullità debba essere dedotta dall'impugnante. Il problema resterebbe comunque per il primo grado, se

si pensa ad una prova ammessa dal collegio in una controversia devoluta invece al giudice istruttore.

In secondo luogo, una volta accertata la violazione in sede di impugnazione, il giudice non può rimettere in primo grado a norma dell'articolo 50 del codice di procedura civile, consentendo con ciò la prosecuzione del processo e facendo salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda. Ciò perché non si tratta di una questione di competenza. Inoltre, il giudice non può rimettere in primo grado a norma degli articoli 354 e 383, ultimo comma (sempre con prosecuzione del processo come sopra), perché queste norme hanno una formulazione tassativamente riservata a determinati casi e non si è pensato di correggerle.

Pertanto, se questi sono i termini della questione, come ritengo di aver capito (anche se mi piacerebbe essere corretta in proposito), si potrebbe ritenere (in accordo con la maggior parte della giurisprudenza e con alcuni autori) che il giudice di appello debba (direttamente o in seguito a cassazione) giudicare comunque nel merito; in tal caso, la suddivisione di compiti tra il giudice istruttore ed il collegio assume una valenza meramente indicativa, con la complicazione di far perdere ugualmente tempo se si arriva alla Corte di cassazione, la quale non può, in questi casi di nullità, giudicare autonomamente neppure in base al nuovo testo dell'articolo 384 del codice di procedura civile, ma deve cassare e rinviare ad altro giudice di appello. In alternativa, si potrebbe ritenere che il giudice d'appello debba comunque giudicare nel merito oppure (in accordo con alcune decisioni della suprema corte e con la maggior parte della dottrina) che addirittura debba chiudere il processo dichiarando la nullità della sentenza di primo grado. In questo caso si avrebbero conseguenze terrificanti per il litigante incolpevole, che ha ragione ma il cui diritto potrebbe nel frattempo essersi estinto per prescrizione o che comunque dovrebbe ricominciare il processo *ex novo*.

In considerazione di tali effetti perversi, riterrei opportuno eliminare la previsione del giudice unico in primo grado, innanzitutto perché consente di risparmiare solo pochissimo tempo; basti pensare che in un processo della durata di anni, una o due ore di camera di consiglio non possono certamente aggravare la situazione della giustizia. Inoltre, il giudice unico moltiplica i rischi di errore eliminando il controllo reciproco sull'esattezza delle soluzioni tra i magistrati di primo grado e favorisce la proliferazione di interpretazioni di legge divergenti, aggravando un male cronico della giustizia italiana, che espone chi cerca giustizia ad una specie di *roulette*.

Tuttavia, la ragione più importante che mi induce ad essere contraria all'introduzione del giudice unico è rappresentata dal fatto che la suddetta introduzione ha condotto a quel contrappeso della collegialità integrale in appello (secondo il nuovo articolo 350 del codice di procedura civile) che non è un vero e proprio contrappeso: infatti, si riesaminano solo le carte del giudice unico e non l'intera questione e vale solo per chi propone appello, cioè forse per meno della metà dei casi. Intanto si deve subire l'esecuzione della sentenza (in base al nuovo articolo 337 del codice di procedura civile); inoltre si finirà col paralizzare il funzionamento delle Corti di appello, conducendo alla fine ad un rilevante aumento della durata del giudizio nei suoi vari gradi, che è il risultato esattamente opposto rispetto a quello auspicato. Infatti, mentre ci si propone di ridurre i tempi di svolgimento dei processi, si introduce un meccanismo di rapporti tra giudice unico e collegio che farà sorgere notevoli problemi soprattutto in materia di nullità, da cui conseguirà inevitabilmente un allungamento dei tempi della giustizia.

Potrei svolgere ancora alcune osservazioni, soprattutto in merito agli appesantimenti contenuti nell'articolo 51 ed alle buone intuizioni alla base dell'articolo 57; mi riservo, tuttavia, di intervenire in sede di discussione degli articoli presentando i necessari emendamenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ritengo in primo luogo doveroso rinnovare l'apprezzamento ed il ringraziamento da parte del ministro nei confronti della Commissione giustizia per il lavoro che sta svolgendo.

Prima di entrare nel merito delle questioni sollevate nel corso della discussione sulle linee generali, desidero replicare alla richiesta di sospensione del dibattito avanzata nella seduta di ieri dall'onorevole Maceratini, il quale ha motivato la propria richiesta sostenendo che le attuali strutture giudiziarie non sono in grado di sopportare il peso della riforma che ci accingiamo a varare. Si tratta, evidentemente, di una questione estremamente importante, in ordine alla quale desidero precisare che il Ministero di grazia e giustizia intende farsi carico del problema delle strutture, come ha dimostrato con i fatti oltre che con le parole. Basti pensare che qualche giorno fa è stato convertito dalla Camera il decreto-legge n. 64 del 1990, recante interventi urgenti in materia di riforma del processo penale, che prevede una spesa di circa 480 miliardi per l'ammodernamento delle strutture nonché a favore del personale. Inoltre, il Ministero di grazia e giustizia sta procedendo all'assunzione di un cospicuo numero di dattilografi giudiziari. È evidente, quindi, che stiamo affrontando con grande serietà il problema delle strutture.

In risposta alle osservazioni degli onorevoli Fracchia e Nicotra, desidero precisare che il ministero ha, inoltre, allo studio un progetto per l'accelerazione delle procedure di reclutamento del personale, che comunque non comporterà alcuna violazione delle norme che assicurano la correttezza di tali procedure, la cui trasparenza non verrà assolutamente intaccata. La stessa assunzione dei dattilografi, cui ho fatto riferimento in precedenza, è stata effettuata senza alcuna componente di discrezionalità da parte del ministero,

ma semplicemente prendendo atto delle graduatorie che si sono formate. Si tratta quindi di un problema che merita la massima attenzione e per la soluzione del quale il Ministero di grazia e giustizia sta facendo quanto nei propri mezzi, e speriamo anche qualcosa di più.

È peraltro inaccettabile il principio secondo il quale dovrebbero prima definirsi compiutamente le strutture per passare solo in un secondo momento alle riforme procedurali. La stessa decisione di non rinviare l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (al di fuori delle tante polemiche nelle quali ci facciamo coinvolgere un po' tutti) adeguando le strutture, per così dire, in corso d'opera è stata una soluzione se non priva di critiche perlomeno preferibile rispetto a quella opposta.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento in discussione, sono stati espressi nel corso del dibattito larghi consensi di fondo ed alcuni rilievi critici, dei quali il Governo — come ha già anticipato il ministro Vassalli — intende farsi carico presentando appositi emendamenti, ovvero assumendo un atteggiamento di disponibilità nei confronti di quelli presentati dai parlamentari.

Passando ad esaminare le disposizioni qualificanti del progetto di legge, sottolineo innanzitutto, per quanto riguarda l'istituzione del giudice monocratico di tribunale, che è emerso in maggioranza un orientamento favorevole, pur con alcune osservazioni critiche. In primo luogo, cito quella relativa all'opportunità o meno di mantenere una distinzione tra il pretore e il giudice monocratico di tribunale. A tale proposito, osservo che il procedimento di fronte al giudice monocratico di primo grado è diverso da quello dinanzi al pretore e che, per un complesso di considerazioni riguardante l'attuale struttura dell'ordinamento giudiziario, è apparso preferibile alla Commissione giustizia del Senato, ed anche al Governo, procedere per gradi, mantenendo tale distinzione. L'istituzione del giudice monocratico di primo grado costituisce un problema dibattuto da più di vent'anni: esistono certamente

argomenti a favore dell'una o dell'altra tesi e il Governo si farà carico di tutte. Tuttavia, specialmente in considerazione dell'esigenza di riportare il processo civile alla sua funzione istituzionale fondamentale, che è quella di risolvere alla stregua del diritto una controversia in atto e non una passata da molto tempo, si ritiene che la soluzione del giudice monocratico di primo grado sia preferibile, come peraltro è risultato anche nel corso del dibattito presso questa Commissione.

Per quanto concerne la riserva di collegialità, sono state espresse osservazioni, alcune delle quali negative, che potrebbero condurre a qualche correttivo o modifica.

La Commissione giustizia del Senato, dopo un lungo dibattito, ha preferito definire « fondati » anziché « gravi » i motivi che consentono la sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado allo scopo di contemperare l'esigenza di celerità con quella di consentire al giudice di appello di potersi pronunciare con maggior ponderatezza.

Per quanto riguarda l'elevazione del saggio degli interessi legali, sono state avanzate alcune critiche di segno opposto, nel senso che per alcuni la percentuale del 10 per cento risulterebbe troppo bassa, mentre per altri sarebbe troppo alta. Se è vero che un saggio del 5 per cento aveva una funzione punitiva per colui il quale resisteva *contra ius* nel processo, si potrebbe pensare che un saggio del 10 per cento potrebbe risultare ancora conveniente per chi deve reperire il denaro pagando gli interessi bancari. In ogni modo, considerando i pro e i contro, credo che la misura del 10 per cento, anche alla luce dell'opinione della Banca d'Italia, possa ritenersi valida come primo esperimento.

Per quanto concerne le osservazioni critiche avanzate sul regime delle preclusioni e su tutto quanto serve ad accelerare i processi, assicuro che il Governo valuterà con il massimo interesse e con la maggiore disponibilità sia le osservazioni degli onorevoli componenti la Commissione sia le opinioni formulate dai

rappresentanti del consiglio dell'ordine forense e dell'unione delle camere civili. Già il ministro Vassalli ha espresso con molta chiarezza la disponibilità del Governo a correggere taluni eccessi che possono essersi determinati in danno dei diritti della difesa e della correttezza del contraddittorio per voler troppo accelerare il processo. Comunque, le esigenze della difesa e del contraddittorio (e questo credo sia l'intendimento anche dei rappresentanti della classe forense) debbono essere coordinate con lo scopo fondamentale di snellire il corso del procedimento, che è inteso a riportare quest'ultimo all'essenzialità della sua funzione.

Il Governo terrà altresì conto della necessità di coordinare le nuove competenze del pretore con quelle che saranno attribuite all'istituendo giudice di pace, nonché con le norme attualmente vigenti per i processi in materia di diritto di famiglia ed in altri settori.

Ringrazio, quindi, tutti coloro che sono intervenuti nella discussione sulle linee generali assicurando, allo stesso tempo, che il Governo terrà conto delle osservazioni svolte, anche di quelle relative agli articoli 18 e 19 del disegno di legge, in particolare in materia di revocabilità dell'ingiunzione. Si è voluto, infatti, mantenere la suddetta revocabilità nelle ipotesi in cui si sia verificato qualche errore di valutazione o comunque la situazione era tale da poter dar luogo ad errori.

Quanto, poi, alla disposizione di cui all'articolo 60 del provvedimento, si tratta di una norma che ha suscitato numerose polemiche laddove dispone che la Corte di cassazione decide in camera di consiglio, su richiesta del pubblico ministero oppure d'ufficio, sui ricorsi principali ed incidentali manifestamente infondati. In proposito, ritengo che si debbano valutare attentamente le argomentazioni addotte a sostegno e contro tale previsione normativa: in particolare, a favore della stessa è stato affermato che essa comporterebbe un migliore funzionamento della Corte di cassazione in quanto, ad avviso degli stessi magistrati della Corte, gran parte del loro lavoro

sarebbe, per così dire, « sprecato ». Non vorrei, tuttavia, impegnarmi troppo nell'usare tale espressione in rapporto ai ricorsi manifestamente infondati. Comunque, se su tali questioni si arriverà a deliberare in camera di consiglio, la giustizia ne trarrà un beneficio.

Coloro che sono contrari a tale disposizione (in particolare l'ordine forense) argomentano che in tal modo si violerebbero i diritti della difesa e si finirebbe per considerare manifestamente infondati, con la procedura camerale, tutti i ricorsi confliggenti con la giurisprudenza consolidata.

Si tratta, in ogni caso, di argomentazioni tutte ugualmente fondate; conseguentemente, sarà particolarmente delicato operare una scelta in proposito. Comunque, il Governo è molto sensibile alle osservazioni formulate, soprattutto in materia di tutela del diritto alla difesa.

Un altro punto controverso del provvedimento è costituito dalla disposizione transitoria di cui all'articolo 85, comma 3, che contempla l'estinzione dei procedimenti pendenti in difetto della presentazione di apposita istanza di prosecuzione entro la prima udienza successiva all'entrata in vigore della nuova disciplina. In ordine a tale norma sono state sollevate obiezioni soprattutto dalla classe forense, sia perché essa configurerebbe una violazione dei diritti dei cittadini, sia perché costringerebbe gli studi legali, per evitare sorprese, a riassumere comunque tutti i processi, perseguendo in tal modo effetti esattamente opposti a quelli auspicabili.

È stato, inoltre sostenuto che sarebbe eccessiva la sanzione consistente nell'estinzione del processo, mentre per altre inadempienze è prevista soltanto la cancellazione della causa dal ruolo. Il Governo, comunque, si impegnerà ad affrontare proficuamente tale questione.

Desidero ora aggiungere qualche osservazione, in termini problematici, in ordine alla possibilità di prevedere un sistema di soluzione arbitrale di molti processi attualmente in corso, sia pure non in forma coattiva: infatti, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha rite-

nuto contrario alla Costituzione l'arbitrato obbligatorio. Oltretutto, una soluzione del genere non si potrebbe adottare in materia di diritti indisponibili.

Ho voluto affrontare tale questione soltanto in termini problematici anche perché, purtroppo, in questi giorni qualunque affermazione suscita polemiche e risentimenti eccessivi.

In conclusione, rinnovo il ringraziamento nei confronti della Commissione, nonché l'apprezzamento da parte del ministro Vassalli, che non è potuto intervenire alla seduta odierna a causa di impegni all'estero, ma che certamente prenderà parte alle successive riunioni della Commissione giustizia in cui si discuterà una riforma alla quale tutti attribuiamo grande importanza.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta prevista per martedì 12 giugno prossimo.

**La seduta termina alle 18.**

---

*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 15 giugno 1990.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO