

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

87.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):		Trantino: Modificazione ed integrazione dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali e convenzionali (1331);	
Senatori 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 (142);		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 (872);		Vairo: Modifica del saggio degli interessi legali (4542) .....	3
Ferrari Marte ed altri: Modifiche del primo comma dell'articolo 1284 del codice civile concernente il saggio degli interessi legali (981);		Rognoni Virginio, <i>Presidente, Relatore</i> .....	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,50.

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 d'iniziativa dei deputati Fian-drotti 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 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; delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Fian-drotti 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: « **Modi-**

fica 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 ».

Ricordo che nella precedente seduta si era conclusa la discussione sulle linee generali. In qualità di relatore procederò, pertanto, a svolgere la replica.

Mi soffermerò molto brevemente su una valutazione di carattere generale del dibattito svoltosi nelle precedenti sedute, che è stato ampio e ricco di spunti preziosi e di osservazioni pertinenti. Al dibattito stesso hanno preso parte i rappresentanti della quasi totalità dei gruppi politici.

Con la sola eccezione del collega Maceratini, tutti gli altri intervenuti (gli onorevoli Bargone, Mastrantuono, Mellini, Guidetti Serra, Sinatra, Nicotra, Fracchia, Cappelletto e Fumagalli Carulli) hanno espresso una valutazione complessivamente positiva sull'impostazione di fondo del disegno di legge approvato dal Senato. Si tratta, comunque, di un rilievo valido in linea di massima: infatti, se dovessi soffermarmi sul contenuto dei singoli interventi, non potrei fare a meno di notare come, per esempio, le perplessità manifestate dall'onorevole Fumagalli Carulli in ordine all'istituzione del giudice monocratico non siano di poco conto. Al di là di ciò, comunque, i colleghi intervenuti hanno sottolineato l'esigenza di apportare qualche correzione ad un testo che nella sostanza viene giudicato positivamente.

L'onorevole Maceratini, invece, ha ritenuto opportuno proporre la sospensione dell'esame del provvedimento, non tanto perché la normativa in questione fosse da lui valutata negativamente, quanto perché, a suo avviso, mancherebbero le strutture necessarie per poter « azzardare », dopo la riforma del processo penale, anche quella del processo civile. Inoltre, ritenendo che tali strutture non possano essere acquisite dal sistema giudiziario durante il periodo della *vacatio legis*, lo stesso onorevole Maceratini ha

presentato la già menzionata richiesta di sospensiva, suffragata anche dalle considerazioni svolte da altri colleghi in ordine ad un raccordo tra la competenza del pretore e quella del giudice monocratico di tribunale in previsione dell'istituzione del giudice di pace.

Per quanto riguarda, in particolare, le strutture, non vi è dubbio che la capacità dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso di « gestire » una riforma tanto importante condizionerà in maniera determinante il successo della riforma stessa, come dimostrano alcuni esempi che vengono da lontano.

Tuttavia, da questa considerazione non sembra in alcun modo lecito trarre la conclusione di richiedere la sospensione dell'esame del provvedimento, come ha fatto il gruppo del MSI-destra nazionale. È importante, invece, che la riforma in questione venga attuata, come si evince anche dalla stragrande maggioranza degli interventi succedutesi durante la discussione sulle linee generali. Si potrebbe, comunque, prevedere un termine di *vacatio legis* più ampio rispetto a quello attualmente contemplato dall'articolo 87 del disegno di legge, recependo le osservazioni del Consiglio nazionale dell'ordine forense e dell'Unione delle camere civili. Molti dei colleghi intervenuti, infatti, hanno tenuto conto delle valutazioni espresse da questi due consessi, secondo cui i termini di *vacatio legis* attualmente previsti sarebbero estremamente limitati.

Comunque, dopo aver ascoltato l'intervento del sottosegretario Coco, la Commissione non può che prendere atto della volontà manifestata dal Governo di procedere rapidamente alla predisposizione delle strutture necessarie per l'introduzione del nuovo processo civile.

Quanto al merito del provvedimento, dai vari interventi succedutesi è emersa con molta chiarezza l'opportunità di apportare al testo del disegno di legge alcune correzioni. Il Governo stesso ha mostrato la propria disponibilità in tal senso attraverso un breve ma puntuale e preciso intervento del ministro guardasigilli. D'altro canto, l'insistenza con cui lo

stesso ministro Vassalli ha avanzato la proposta, condivisa dalla Commissione, di istituire un comitato ristretto presuppone, da parte del Governo, l'intenzione di presentare alcuni emendamenti.

Le principali questioni sollevate dai parlamentari intervenuti riguardano il regime delle preclusioni, la possibilità per la Corte di cassazione di decidere in camera di consiglio sui ricorsi che appaiano manifestamente infondati, l'introduzione del giudice monocratico di tribunale e la disciplina transitoria di cui all'articolo 85 del provvedimento. Mi sono domandato, nel predisporre questo elenco, se era il caso di anticipare in sede di replica tutte le osservazioni che certamente in sede di comitato ristretto dapprima, e in Commissione plenaria successivamente, dovranno essere poste alla base di un ventaglio di emendamenti, stretto o largo che sia. Ho ritenuto che non valesse la pena di replicare lungamente, perché sarebbe stata un'anticipazione di valutazioni e di giudizi che certamente il relatore e i componenti il comitato ristretto e la Commissione dovranno fare a fronte degli emendamenti che si porranno alla nostra attenzione.

L'impostazione generale è quella che conosciamo, colleghi, e quindi la disputa e le diverse valutazioni emerse anche in sede di discussione sulle linee generali riguardano aspetti tecnici delle varie questioni prospettate. Pertanto, mi pare più opportuno fissare o anticipare i principi generali ai quali, *grosso modo*, il comitato ristretto e la Commissione dovranno rifarsi per valutare gli emendamenti presentati.

Il primo aspetto è costituito dal sistema delle preclusioni, giudicato eccessivamente rigido da numerosi colleghi e criticato anche dall'Unione delle camere civili e dall'Ordine forense. Il sistema dell'impugnazione è stato considerato troppo severo, eccessivamente rigido. Osservo che i provvedimenti urgenti per la riforma del processo civile hanno una storia che viene da lontano: non a caso, si è dato più spazio, o maggiore priorità, a queste misure urgenti rispetto ad un disegno or-

ganico di riforma generale del processo civile, perché l'obiettivo da raggiungere è l'accelerazione dei tempi del processo civile, per fare in modo che non si verificassero più i ritardi che fanno dello stesso processo un luogo, tante volte, di giustizia denegata. Non si capisce e non si vede quale altro mezzo esista per accelerare i tempi del processo civile se non un'attenta revisione del sistema delle preclusioni. Ciò, in parte, significa ritornare anche al vecchio disegno del codice che poi è stato in sostanza sconvolto dalla novella del 1950.

L'esigenza alla quale dovremo ancorarci nell'esaminare gli emendamenti che saranno sicuramente presentati in tema di preclusioni, quindi, sarà quella di fissare un punto di saggio equilibrio fra la necessaria accelerazione del processo e i diritti della difesa. A questo riguardo, non voglio anticipare quella che potrà essere la valutazione del relatore sui singoli emendamenti, dei quali soltanto alcuni sono già stati formalizzati alla presidenza. Altri sono emendamenti che hanno origine esterna (Unione delle camere civili e Consiglio nazionale forense); inoltre, tutti noi abbiamo sott'occhio le conclusioni alle quali, di volta in volta, sono pervenuti i seminari svoltisi nel contempo in diverse città. L'importante è tutelare i diritti della difesa, senza sconvolgere il sistema attualmente in vigore e tenendo presente l'esigenza di abbattere i termini della durata del processo.

Un secondo aspetto è costituito dall'articolo 60 del provvedimento, riguardante la pronuncia in camera di consiglio, da parte della Corte di cassazione, nel caso di manifesta infondatezza del ricorso. È stato in particolare paventato il rischio che tale previsione comprima in maniera intollerabile il diritto della difesa. In particolare, si teme che la novità del procedimento camerale possa impedire l'evoluzione della giurisprudenza, identificandosi la manifesta infondatezza, da parte del giudice di legittimità, con il contrasto con le decisioni precedenti. La questione è assai delicata e l'obiezione ha qualche suggestione. I rilievi critici for-

mulati dal Consiglio nazionale forense e da alcuni colleghi intervenuti meritano grande attenzione; però, non dobbiamo dimenticare la filosofia alla base del giudizio camerale. Questa novità potrebbe, se accolta (com'è già accaduto al Senato), consentire alla Cassazione un notevole recupero di efficienza complessiva, i cui benefici si rifletterebbero ovviamente sui tempi di decisione di tutti i processi.

Non possiamo sottovalutare come le difese scritte possano ben offrire di per sé alla Corte tutti gli elementi necessari per arrivare ad una decisione nel caso di manifesta infondatezza. La posizione del relatore, quindi, è per il mantenimento di tale previsione, salva qualche correzione che si potrà esaminare.

Una certa divergenza di vedute è emersa, nel dibattito in Commissione, in ordine all'istituzione del giudice monocratico di tribunale, giudicandosi da alcuni non abbastanza marcata e decisa la scelta a favore della monocraticità, e ritenendosi invece, da parte di altri, addirittura dannosa l'innovazione recata dal provvedimento. Ricordo, in particolare, l'intervento dell'onorevole Fumagalli Carulli. L'onorevole Mellini ha sottolineato la funzione di garanzia rappresentata dalla decisione collegiale, criticando inoltre la ripartizione della competenza tra giudice monocratico e collegio, nonché la circostanza che la violazione di tale ripartizione non dia luogo a questione di competenza in senso tecnico, ma solo a questione attinente alla costituzione del giudice. L'onorevole Fumagalli Carulli, a sua volta, ha richiesto un chiarimento in ordine alla possibilità di sollevare doglianze relative all'inosservanza delle regole inerenti ai rapporti tra il giudice monocratico e il collegio ed ha fatto presente che l'inosservanza di tali regole, essendo rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, farà sorgere notevoli problemi, potendo addirittura condurre — qualora si ritenga che il giudice d'appello non possa comunque giudicare nel merito — ad una conclusione del processo con dichiarazione di nullità della sentenza di primo grado.

In considerazione di ciò, anche alla luce della maggior ponderatezza delle decisioni collegiali, nonché del giudizio negativo espresso sulla collegialità integrale in appello, ritenuta un contrappeso da un lato inefficace e dall'altro paralizzante per le corti d'appello, l'onorevole Fumagalli Carulli ha concluso dichiarandosi contraria all'introduzione del giudice monocratico di tribunale.

Pur non sottovalutando le osservazioni critiche cui ho fatto riferimento, l'opinione del relatore è in linea di massima favorevole alla prevista innovazione, che dovrà essere, comunque, attentamente valutata in tutte le sue implicazioni, allo scopo di evitare il prodursi di effetti sicuramente non voluti e contrastanti con le finalità della riforma. In proposito, desidero precisare che un punto al quale dovrà essere prestata la massima attenzione e che richiederà probabilmente un intervento correttivo è rappresentato dal rapporto tra il giudice monocratico ed il collegio; in ordine a tale aspetto, infatti, è necessario colmare la lacuna rappresentata dal fatto che viene disciplinata l'ipotesi in cui il collegio ravvisi che la causa deve essere decisa dal giudice, mentre non è contemplata l'ipotesi opposta.

Mi auguro che siano presentati emendamenti in ordine a tale aspetto; in caso contrario, vi provvederà il relatore stesso.

Analogamente, sarà opportuno procedere ad una parziale modifica dell'articolo 85 del provvedimento in materia di disciplina transitoria. È apparsa, in particolare, troppo severa all'onorevole Mastantuono la sanzione della perenzione automatica della causa nell'ipotesi in cui non vi siano ulteriori atti di impulso delle parti entro un certo termine, mentre il Consiglio nazionale forense, oltre a formulare analogo rilievo, ha lamentato la brevità, definita eccessiva, dei termini previsti. Anche questo tema, quindi, dovrà essere oggetto di attenta riflessione e di interventi correttivi. In proposito, si potrebbero ipotizzare non tanto provvedimenti di estinzione della causa, quanto piuttosto la cancellazione dal ruolo della stessa.

Ulteriori osservazioni sono state altresì formulate, nel corso della discussione sulle linee generali, in ordine all'esigenza, che appare condivisibile, di coordinare la competenza per valore del pretore con quella dell'istituendo giudice di pace, nonché in relazione all'esecutività *ex lege* della sentenza di primo grado, da alcuni criticata e che sembra invece al relatore una delle misure essenziali recate dalla nuova disciplina.

Per quanto riguarda la questione del coordinamento della competenza pretorile con quella del giudice di pace, debitamente affrontata dalla relazione svolta presso l'altro ramo del Parlamento dai senatori Acone e Lipari, la Commissione giustizia del Senato non ha ritenuto opportuno intervenire nell'ambito del presente provvedimento, rinviandone l'esame al momento in cui si procederà ad una riforma più organica.

Sono state sollevate, inoltre, nel corso della discussione, alcune ulteriori questioni minori, che risultano comunque meritevoli di attenzione. In particolare, l'onorevole Bargone ha auspicato l'unificazione dei diversi termini previsti in relazione alle diverse fasi del procedimento, mentre l'onorevole Nicotra ha invocato la fissazione di termini massimi per ogni ipotesi di rinvio. Si tratta, comunque, di questioni che potranno essere meglio approfondite nel momento in cui saranno state presentate apposite proposte emendative.

L'onorevole Sinatra, da parte sua, ha deplorato, nel corso di un intervento molto puntuale e ricco di argomentazioni, il fatto che il provvedimento non intervenga sul procedimento di esecuzione e sui procedimenti in materia di separazione e di scioglimento del matrimonio. Allo stato attuale, comunque, appare preferibile prendere atto delle decisioni adottate dal Senato, senza introdurre ulteriori materie.

Sono state espresse, inoltre, valutazioni in parte contrastanti sull'elevazione del saggio degli interessi legali, che il deputato Cappiello giudica insufficiente,

mentre il deputato Fumagalli Carulli ritiene in contrasto con la politica generale del Governo, volta a contenere il costo del denaro. Si tratta, a mio avviso, di una preoccupazione eccessiva, anche in considerazione del fatto che non è condivisa neppure dalla Banca d'Italia, espressamente pronunciatisi in proposito.

L'elevazione del saggio degli interessi legali rappresenta, quindi, una misura funzionale allo snellimento del processo civile. Oltretutto, l'attuale tasso del 5 per cento, fissato in un momento in cui l'economia del nostro paese era prevalentemente agricola, ha sempre costituito un incentivo alla morosità, causando inevitabilmente un prolungamento della durata dei processi.

Da parte dell'onorevole Mastrantuono, nonché dei rappresentanti del Consiglio dell'ordine forense, è stato poi rilevato che alla forte responsabilizzazione delle parti recata dal provvedimento non fa riscontro un'adeguata responsabilizzazione del giudice, soprattutto con riferimento all'eventuale inosservanza dei termini stabiliti per l'adozione delle decisioni.

Comunque, pur tenendo presente la necessità di ridurre la durata del processo civile, è opportuno considerare che un sistema di preclusioni eccessivamente rigido penalizza la classe forense. Pertanto, se si vuole veramente ridurre la durata dei processi, è necessario affrontare tale questione sia nell'ottica della difesa sia in quella del giudice.

L'onorevole Cappiello, a questo riguardo, ha osservato che dovrebbero potersi applicare le norme in materia di responsabilità del giudice. La stessa collega Cappiello ha inoltre formulato una serie dettagliata di rilievi riferiti a singole disposizioni del testo, che si tradurranno, ritengo, in altrettante proposte emendative.

Onorevoli colleghi, credo di dover ringraziare coloro che sono intervenuti e quelli che lo faranno in sede di Comitato ristretto e, successivamente, in Commissione plenaria. Ci troviamo di fronte ad un provvedimento atteso da più parti (ricordo la conferenza nazionale di Bolo-

gna, che risale ormai a quasi quattro anni fa). Il nostro quotidiano svolgersi di attività nelle aule e nel mondo giudiziario ci insegna e ci ammonisce, giorno per giorno, che l'abbattimento della durata del processo civile è un obiettivo che dobbiamo in ogni caso raggiungere entro questa legislatura.

Sono d'accordo (ho già espresso la mia opinione a questo riguardo) con il ministro Vassalli nel prospettare la necessità di un comitato ristretto che esamini la materia nei suoi singoli aspetti.

Vorrei pregare tutti i gruppi parlamentari di far pervenire con tempestività alla presidenza gli emendamenti che intendono proporre. Avrò cura di consegnare personalmente ai colleghi le proposte emendative elaborate dal Consiglio nazionale forense, dall'Unione delle camere civili e da altre autorità dell'ordine giudiziario. Lo ritengo doveroso in quanto, nel corso dell'incontro che ho avuto, nella mia qualità di presidente della Commissione giustizia della Camera, con il primo presidente Brancaccio ed il procuratore generale Sgroi, ho raccolto l'invito di ascoltarli a proposito dell'articolo 60 del provvedimento. È stato espresso l'auspicio che la Commissione esamini alcune proposte, in definitiva conservando il testo approvato al Senato.

Un'ultima osservazione in ordine al sistema delle preclusioni. Tutto ruota intorno al significato che vogliamo dare alla prima udienza di trattazione. Ai colleghi che si accingono a presentare emendamenti, vorrei ricordare come, in sede di prima udienza di trattazione, la causa debba essere conosciuta e che questo è un principio che non possiamo disperdere o inutilmente mutilare. So bene che, per arrivare a tanto, occorre una sorta di educazione della classe forense; so bene che questo comporta, com'è accaduto per

il processo penale, una revisione dei comportamenti professionali, ma è assolutamente necessario che ciò avvenga. È estremamente importante recuperare la funzione del giudice di primo grado. Siamo arrivati al punto che l'avvocato (per usare un'espressione di carattere sportivo piuttosto familiare in questi giorni) lascia la panchina ed entra in campo solo nel giudizio di appello. Recuperare la funzione del giudice di primo grado costituisce uno dei tanti mezzi — e certamente non l'ultimo — per abbattere la durata interminabile del processo civile e raggiungere l'obiettivo che questa riforma (così come i tentativi di riforma effettuati nelle passate legislature) intende perseguire.

Propongo la costituzione di un comitato ristretto.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Mi riservo di nominare i componenti il comitato ristretto sulla base delle designazione dei gruppi.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16,25.**

---

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 9 luglio 1990.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO