

## Introduzione

*Antonio Greco* \*

Nel nostro intervento del giugno 1995 segnalammo la urgente necessità di porre rimedio alla situazione critica, anzi comatosa, della giustizia civile, ricercando soluzioni dirette a conseguire la più sollecita definizione delle cause.

Lamentammo la irragionevole durata del processo che era stata più volte censurata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, investita dall'esame di numerosi ricorsi presentati da cittadini italiani.

Individuammo le cause della lentezza del processo civile, non tanto nell'incremento del numero complessivo delle controversie quanto piuttosto nella irrazionale distribuzione dei giudici sul territorio, nella insufficienza delle strutture, dei mezzi e del personale amministrativo, nel formalismo accentuato delle procedure, nella insufficienza dei fondi, riservato alle infrastrutture, nel bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, nella mentalità di tipo burocratico di non pochi magistrati italiani, nelle sacche di colpevole neghittosità, nel diffuso costume giudiziario, tendente ad inutili ed inammissibili manovre dilatorie e defatigatorie.

Rappresentammo anche l'esigenza di ridurre i tempi della trattazione del processo civile per consentire agli operatori del diritto (giudici, avvocati e personale ausiliario) di riscattare il loro senso di disagio e di frustrazione e di recuperare il valore dell'utilità, del prestigio e della dignità della loro professione.

Con accenti preoccupati ed allarmati denunciavamo che il vuoto di giurisdizione lasciato dallo Stato veniva spesso colmato con un sempre più frequente ricorso a sistemi di giustizia alternativa, sovente gestiti da

---

\* Magistrato.

organizzazioni criminose, capaci di dare risposte pronte ed appaganti, ingenerando, così, nei cittadini sfiducia nella istituzione giudiziaria.

Ci sembrò utile notare che la sostanziale denegata giustizia in tema di tutela dei diritti civili dei cittadini forniva un'efficace stimolo alla vitalità delle menzionate consorterie. Ricordammo, inoltre, che allo stato di grave crisi della giustizia civile andava imputata la responsabilità per i danni patrimoniali di rilevante entità nel settore della produzione e del commercio, in quanto accanto ai casi di fisiologico inadempimento si ponevano le ipotesi di deliberato rifiuto di esecuzione contrattuale da parte di quei debitori disonesti che, consci della incapacità dello Stato di indurli ad onorare gli impegni assunti, profittavano di tale situazione per investire redditiziamente le proprie risorse patrimoniali o per concludere convenienti accordi o per appropriarsi delle stesse imprese, messe in difficoltà finanziaria.

Rilevammo, ancora, che in presenza di tali condizioni il perverso fenomeno dell'usura trovava un terreno assai fertile per allignare e prosperare, diventando probabilmente il principale investimento illecito dopo quello del traffico della droga.

Per affrontare il problema della giustizia civile in una prospettiva di concretezza ponemmo, infine, l'accento sulla indifferibile esigenza di studiare validi sistemi deflattivi idonei a ridurre l'ingente quantità delle controversie in considerazione dell'immane carico di arretrato che rischiava di compromettere il funzionamento della procedura fino allora riformata.

Orbene, a distanza di un anno, le considerazioni innanzi svolte appaiono di viva attualità in riferimento alla situazione in cui oggi versa la società, contrassegnata da contrasto di interessi, da tensioni sociali e da stridente diversità di condizioni economiche.

Il tormentato iter delle riforme del processo civile, iniziato nell'anno 1990 e scandito in una successione di interventi legislativi, costituisce un chiaro ed univoco indice di perplessità, di ripensamenti e di mutamenti di rotta. Esso si è concluso finalmente con la L. 20 dicembre 1995, che ha convertito, con modifiche, in legge il D.L. 8 ottobre 1995, n. 432, recante interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della L. 26 novembre 1990, n. 353, che reiterava il D.L. 9 agosto 1995, n. 347, decaduto, ed il D.L. n. 238 del 1995, anch'esso decaduto.

In particolare, la L. 20 dicembre 1995, n. 534 introduce alcune innovazioni: essa modifica l'art. 8, L. 25 maggio 1970, n. 352, attribuendo anche al giudice di pace la facoltà di autenticare le firme per la presenta-

zione del referendum; richiama in vita l'art. 181 nel testo anteriore alla L. 26 novembre 1990, n. 353; modifica, altresì, l'art. 634 c.p.c., aggiungendo ai crediti relativi a somministrazione di merci e di denaro; quelli per prestazioni di servizio; incide anche sull'art. 660 c.p.c., stabilendo che alla fase sommaria del procedimento per convalida di licenza e di sfratto non sono applicabili gli artt. 180 e 183 novellati; che i termini di comparizione sono di 20 gg. e che la citazione deve contenere con l'invito a comparire nell'udienza indicata l'avvertimento che, se l'intimato con compare o comparendo non si oppone, il giudice convalida la licenza o lo sfratto; modifica anche l'art. 644 c.p.c., nel senso che eleva a 60 gg. dalla pronuncia il termine per notificare il decreto di ingiunzione sotto la comminatoria di inefficacia, ove la notifica avvenga nel territorio della Repubblica.

Occorre avvertire che il D.L. n. 432 del 1995 ha inciso sull'art. 167, comma 2, c.p.c., escludendo dalle decadenze riferite alla comparsa di risposta le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, ribadendo la decadenza dalla proposizione della eventuale domanda riconvenzionale, la cui disciplina viene assimilata a quella dell'atto introdotto in ordine all'omissione ed alla assoluta incertezza dell'oggetto o del titolo e della eventuale chiamata del terzo.

Il citato D.L. ha modificato profondamente l'art. 180, c.p.c., che nel nuovo testo prevede espressamente l'udienza di prima comparizione, a contenuto tecnico e preliminare, in cui il giudice istruttore si limita a verificare d'ufficio la regolarità del contraddittorio e, se necessario, pronuncia i provvedimenti in tema di litisconsorzio necessario, di nullità della citazione e della domanda riconvenzionale, di difetto di rappresentanza e di autorizzazione e di rinnovazione della notifica della citazione allorché il contenuto non risulti costituito o la notifica sia nulla. Tale udienza si concluderà con l'obbligatorio rinvio all'udienza di trattazione di cui all'art. 183, c.p.c., 20 gg. prima della quale il convenuto dovrà proporre, a pena di decadenza, in una scrittura da equiparare ad una seconda comparsa di risposta, le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, salva la facoltà del giudice istruttore di autorizzare i contendenti a comunicarsi le comparse a norma dell'art. 170, n. comma.

Anche nell'art. 183, commi 4 e 5, sono state introdotte novità, nel senso che viene riconosciuta alle parti piena libertà di precisare e modificare le domande, eccezioni e conclusioni anche senza autorizzazione del giudice. L'attore, poi, può proporre domande ed eccezioni che sono conseguenza della riconvenzionale ovvero delle eccezioni del convenuto

contenute nella seconda comparsa di risposta; con la possibilità di essere ammessi ad ulteriore trattazione per la nuova replica e modifica in relazione alle attività svolte prima e nel corso dell'udienza di trattazione. È stato, inoltre, ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto della rimesessione in termini, disciplinato dall'art. 184 *bis*.

Non vi è dubbio che la tecnica adottata, che potrebbe definirsi diluizione per duplicazione (doppia udienza, doppia scrittura preparatoria e doppia comparsa contenente modifiche e precisazioni di domanda, eccezioni e conclusioni) comporta che il modello innanzi descritto, che dovrebbe essere causa più complessa, viene imposto a tutte le controversie di ordinaria cognizione anche se di modesta entità e non solo nel giudizio di cognizione innanzi al tribunale, ma anche, per il rinvio dell'art. 111, c.p.c., in quello dinanzi al giudice di pace ed al pretore nonché per il rinvio dell'art. 359, c.p.c., in quello dinanzi alla Corte di appello. È evidente che il convenuto, non interessato a spiegare domanda riconvenzionale o chiamata del terzo, può rimanere inerte e costituirsi 20 gg. prima dell'udienza di cui all'art. 183, c.p.c., deducendo eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio e le altre eccezioni riservate alla medesima comparsa di risposta o alla prima difesa. Non v'è chi non veda come venga disatteso il termine ragionevole di cui all'art. 6, § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali se si consenta al convenuto di impiegare per la sola costituzione in giudizio e senza incorrere in sanzioni un tempo che risulta dalla somma di 60 gg. *ex art. 163 bis*, dei 45 gg. *ex art. 168 bis*, ultimo comma del termine di rinvio dell'udienza *ex art. 180*, quello *ex art. 183* e dei normali termini intermedi, tempo che dovrebbe bastare per la definizione della causa.

La L. 20 dicembre 1995, n. 534, introducendo l'art. 186 *quater*, completa il sistema dei provvedimenti anticipatori della decisione di merito, offerto dagli artt. 186 *bis* e 186 *ter*. L'art. 186 *bis* prevede che il giudice istruttore su istanza di parte possa disporre, fino al momento della precisazione delle conclusioni, il pagamento delle somme non contestate dalle parti costituite.

L'art. 186 *ter*, poi, trasforma il giudizio di cognizione in procedimento per decreto ingiuntivo di pagamento di somme e di consegna di cose quando nel corso della lite vengono a concorrere i requisiti minimi giustificativi del ricorso per ingiunzione.

L'art. 186 *quater*, infine, consente un procedimento di condanna sostitutivo della sentenza nei limiti in cui, esaurita l'attività istruttoria, il

giudice ritenga già raggiunta la dimostrazione di fondatezza della domanda di pagamento di una somma o della consegna di cosa mobile o del rilascio di un bene immobile.

L'art. 186 *quater*, al pari dei due precedenti articoli, va inquadrato nell'ottica mirante all'esercizio di tutti i poteri volti al più sollecito e leale svolgimento del procedimento. Esso scandisce in più momenti il tempo decisorio per rendere effettiva la tutela di diritti. L'istituto di cui all'art. 186 *quater* si è voluto prevedere un rimedio da impiegare nelle ipotesi in cui per l'evidenza della prova appare del tutto inutile l'aspettativa di una definizione formale del processo e che l'inciso "nei limiti in cui ritiene già raggiunta la prova" è da interpretare ragionevolmente come indicativo di una possibilità di pronuncia non limitata ad una parte delle domande proposte nel processo, ma circoscritto ad un *petitum* minore di quello oggetto della domanda. L'ordinanza deve essere motivata in base alle norme di cui all'art. 134, c.p.c., e la motivazione dovrà specificare le prove che hanno permesso di accogliere la richiesta di anticipazione della decisione di merito. Al riguardo va sottolineato che l'ordinanza può sostituire la sentenza ed essere impugnata autonomamente nel rito e nel merito come se avesse la natura di sentenza, se la parte intimata dichiara di rinunciare alla pronuncia della sentenza. L'ordinanza, essendo titolo esecutivo *ex lege*, non ha bisogno della apposizione della formula esecutiva, che, invece, è necessario apporre sulla copia autentica, con la quale si invoca l'esecuzione.

È auspicabile che l'art. 186 *quater* possa essere valorizzato ed utilizzato con frequenza in modo da assumere il carattere di un istituto fondamentale del processo civile nel quadro di una strategia preordinata alla rapida eliminazione dell'arretrato: sarebbe, così, raggiunto sia l'obiettivo di evitare un inutile dispendio di energie e di tempo per i giudici e gli avvocati, sia quello di consentire alle parti di conoscere con immediatezza la decisione del giudice. Come è agevole rilevare, la L. 20 dicembre 1995, n. 534 ha una duplice anima che la fa entrare in contraddizione con se stessa. Infatti da un lato interviene sulla originaria disciplina delle preclusioni, spostandole in avanti nella fase introduttiva; dall'altro lato, l'art. 186 *quater* introduce un istituto affatto nuovo, che tende ad abbattere i tempi morti della trattazione del giudizio ordinario. Siamo convinti che la pratica applicazione del diritto costituisce il banco di prova di qualsiasi disciplina processuale, lasciando emergere problemi che la legge non solo non poteva prevedere, ma che essa stessa pone. Difatti è fortemente dibattuto il problema dei riflessi della novella del '90 sui proce-

dimenti iniziati con ricorso. In particolare si discute se sia obbligatorio l'inserimento dell'avvertimento di cui all'art. 163, n. 7 c.p.c., nei ricorsi introduttivi di procedimenti di opposizione all'esecuzione o agli esecutivi. Al riguardo occorre premettere che il legislatore ha lasciato inalterato l'art. 184 disp. att. c.p.c., prescrivendo che i ricorsi debbono presentare oltre agli elementi generali di cui all'art. 125 c.p.c., le indicazioni di cui ai nn. 4 e 5 dell'art. 163 c.p.c., e non anche l'avvertimento al convenuto che la costituzione deve avvenire entro un certo termine a pena di decadenza. Una parte della dottrina ritiene che il giudice dovrebbe nel decreto di fissazione dell'udienza informare il resistente delle preclusioni cui va incontro in caso di costituzione tardiva e stabilire la data di comparizione delle parti in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui all'art. 163 *bis* c.p.c. Viceversa, per altra corrente di pensiero, il ricorso non deve contenere l'avvertimento di cui all'art. 163, n. 7 c.p.c., e non si richiede l'osservanza di termini a comparire di cui all'art. 163 *bis* c.p.c., appunto perché i procedimenti introdotti con ricorso sono preordinati a soddisfare le esigenze di massima celerità, esigenze che verrebbero vanificate se il contenuto dell'atto di citazione fosse esteso al ricorso.

Si sostiene, altresì, che l'estensione della nullità prevista dall'art. 164 per la citazione mancante dall'avviso, ad un atto diverso sembra confliggere con il principio di tassatività delle nullità. Si perviene, quindi, alla conclusione che la fase introduttiva dei procedimenti iniziati con ricorso non sia soggetta alla osservanza dei requisiti richiesti per i procedimenti ordinari introdotti con atto di citazione. In dottrina è, altresì, vivamente discussa la questione delle individuazioni dei motivi proponibili con il reclamo avverso l'ordinanza con la quale prima dell'inizio o nel corso delle cause di merito sia stato concesso o negato un provvedimento cautelare. Secondo alcuni autori, il reclamo, costruito nel disegno di legge di riforma come un mezzo di impugnazione al giudice superiore, comporta che la cognizione di quest'ultimo sia limitata dal necessario effetto devolutivo dell'impugnazione stessa. In coerenza con tale prospettiva la modifica e la revoca vanno configurate come istituti diretti a garantire l'adeguamento della misura cautelare alle modificazioni della situazione di fatto, su cui essa deve incidere. Tuttavia, al fine di consentire al giudice del reclamo di sospendere l'efficacia della misura cautelare nell'art. 669 *terdecies* è stata introdotta una disposizione che prevede l'inibitoria per motivi sopravvenuti suscettibili di arrecare grave danno. Poiché tali motivi sopravvenuti non possono costituire ragioni da devolvere all'esame del giudice del reclamo, se ne è tratta la conse-

guenza che anche i fatti sopravvenuti alla pronuncia del provvedimento cautelare possono essere dedotti quali motivi di reclamo, e non già soltanto gli *errores in procedendo* e *in iudicando*. Ma in tali fatti non vanno ricompresi quelli preesistenti e non allegati nel corso del procedimento cautelare, né la nuova prova in ordine a fatti preesistenti e allegati, trattandosi di situazioni che valgono solo a giustificare la richiesta di revoca e di modifica del provvedimento cautelare ai sensi dell'art. 669 *decies*. Altra corrente dottrina è dell'avviso che i motivi sopravvenuti possono solo giustificare la sospensione del provvedimento cautelare per esigenze di economia processuale, sicché è da escludere che i motivi sopravvenuti possano costituire ragione autonoma di reclamo, essendo idonei a giustificare unicamente la richiesta di modifica o di revoca in corso di giudizio sul reclamo.

Altri problemi sugli aspetti applicativi e interpretativi degli articoli novellati saranno affrontati ed esaminati dagli illustri oratori con dotte, puntuali, approfondite e illuminanti relazioni.

Va lamentato che le novelle non sono state precedute da un dibattito articolato e approfondito con le categorie interessate e, quindi, è mancata un'ampia ed ufficiale consultazione con richiesta di pareri agli Istituti Universitari, all'Associazione di magistrati e agli ordini professionali: consultazione che era facile effettuare atteso che la durata della riforma delle riforme si è protratta per oltre 5 anni. In realtà sono semplicemente cambiati i consiglieri del principe di turno. Non si può, quindi, dar torto a chi ironicamente ha osservato che il codice di rito è venuto a somigliare "ad una sorta di cantiere, in cui chiunque riesca ad avere un aggancio con il direttore dei lavori può mettere mano". Essendo, perciò, mancato l'apporto costruttivo dei diversi organi competenti, si è assistito alla danza senza fine di una decina di decreti legge emanati senza rispettare i presupposti previsti dalla Costituzione, che condizionano la emanazione di tali provvedimenti ai casi di straordinaria necessità ed urgenza. Possiamo affermare che il processo civile è uno delle tante vittime delle difficoltà della politica durante il periodo di transizione tra la prima e la seconda Repubblica. Dubitiamo seriamente che la recente conversione in legge dell'ultimo decreto legge segni la fine di un periodo di incertezze. Tuttavia ci auguriamo che le iniziative intraprese dal Ministro di Grazia e Giustizia possano permettere quel recupero di efficienza, condizione indispensabile per il corretto e regolare funzionamento del servizio giustizia. L'impegno assunto di dare precedenza alla giustizia civile, mortificata da un pesante arretrato, va onorato per evitare l'esposi-

zione politica e finanziaria del nostro Paese per i ritardi che rappresentano una vera e propria denegata giustizia. Non va dimenticato che ogni risposta alle istanze di giustizia civile può diventare e, non di rado, diventa fattore di criminogenesi o di patologia sociale.

La restituzione di efficienza alla giustizia civile postula come presupposto l'eliminazione della massa di arretrato in tempi ragionevoli. In questa direzione vanno riguardate la costituzione delle sezioni stralcio, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, la disciplina delle astensioni degli avvocati, l'istituzione del giudice unico di primo grado, la previsione del giudice monocratico, con aree definite di collegialità.

Il bisogno della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, pur essendo avvertito da tempo, ancora segna il passo per le resistenze opposte da istanze campanilistiche, sostenute da una politica miope e localistica. A suo favore milita la necessità di un migliore impiego delle risorse e di una più razionale redistribuzione dei presidi giudiziari secondo una geografia attenta alla reale domanda di giustizia. Il fine che si intende perseguire è quello di razionalizzare l'impiego dei magistrati, del personale amministrativo, delle strutture e dei mezzi, di contenere costi del servizio giudiziario, di favorire la specializzazione e l'elevazione professionale dei magistrati, nonché di stimolare la speditezza delle procedure e delle decisioni.

L'istituzione del giudice monocratico, poi, già sostenuta dal Chioven-  
da, è avvertita come esigenza di snellimento delle procedure, di tempestività delle decisioni, di maggiore responsabilizzazione del giudice, di una migliore conoscenza degli atti del processo e di un minor rischio di conformismo.

Il valore della collegialità, fino ad ieri difeso strenuamente come espressione di maggiore garanzia, è attualmente sentito come meno indispensabile. D'altronde le novelle che hanno riformato la disciplina del processo civile, propendono per la formula monocratica, rendendo irreversibile l'opzione verso la monocraticità salve le riserve di collegialità.

È stato rettamente osservato che "abolito il collegio, è assai più facile proporzionare l'organico dei corpi giudiziari al fabbisogno delle circoscrizioni ed è anche più facile perequare gradualmente le circoscrizioni" (Paolo Caselli).

In questa prospettiva non va neppure trascurato il rilievo che le recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di incompatibilità hanno reso improcrastinabile una modifica dell'organico di quegli uffici giudiziari, diventati insufficienti rispetto alla necessità di differenziare le

persone del Gip, dei componenti del tribunale del riesame e del collegio giudicante.

È, altresì, auspicabile l'istituzione del giudice unico di primo grado perché essa implica un sensibile risparmio di spese, nella dotazione dei mezzi e delle attrezzature, un'articolazione per materia o gruppi di materie, con conseguente accentuata specializzazione, una pronta trattazione delle cause, una riduzione dell'avvicendamento dei magistrati per effetto delle dimensioni degli uffici e delle vacanze disponibili, una semplificazione del sistema delle competenze e del relativo contenzioso ed un materiale recupero di efficienza a tutto vantaggio della domanda di giustizia.

Ma la razionalizzazione degli uffici e delle strutture nel territorio potrebbe non conseguire lo scopo del recupero dell'efficienza se non si ammodernasse il Ministero di Grazia e Giustizia, centrale operativa dell'intero sistema. L'efficienza, quindi, postula il superamento dell'ottica centralistica. Ne deriva che il Ministero deve svolgere prevalentemente funzioni di programmazione, di indirizzo, di impulso e di controllo mentre alle strutture periferiche, a livello distrettuale, vanno attribuite competenze operative in armonia con le direttive e le indicazioni provenienti dal centro. Pertanto appare palese che il decentramento deve rappresentare una dinamica tendenziale capace di responsabilizzare le strutture periferiche e dare un contenuto concreto alla professionalità dei dirigenti.

È inevitabile che la strategia delle riforme deve trovare un terreno fertile nel dialogo e nel confronto con l'ordine giudiziario, la classe forense e gli altri soggetti interessati, che vanno considerati coprotagonisti del processo di rinnovamento della giustizia.

Siamo fermamente persuasi che il ripristino della legalità passa anche attraverso la capacità di saper cogliere le opportunità positive che si presentano per assicurare al Paese nuove stagioni di crescita civile.

Bisogna sempre rammentare che la giustizia è la primaria garanzia dell'ordinato e pacifico svolgimento della vita collettiva e che senza di essa viene meno il fondamento obiettivo dello Stato, che è quello di riconoscere e tutelare i diritti della persona umana e di promuovere, con il bene comune il perfezionamento spirituale e morale, nello spirito dell'uguaglianza, della verità e della libertà. "Abbandonata la giustizia, a che si riducono i regni se non a grandi latrocini" ammoniva profeticamente S. Agostino.

A conclusione delle nostre modeste riflessioni, avvertiamo il dovere

di rivolgere da questa tribuna un appello al Ministro Guardasigilli affinché l'annunciato ampio piano di riforme inteso a recuperare efficienza all'istituzione giudiziaria possa essere approvato e realizzato senza subire inutili rinvii o stravolgimenti, in modo da garantire la pronta soddisfazione della domanda di giustizia, vero e proprio diritto della collettività, e da accreditare l'immagine dell'Italia come di un Paese non solo depositario di illustri tradizioni giuridiche, ma anche e soprattutto attento e vigile a rispettare ed a far rispettare i diritti inviolabili e le libertà fondamentali dell'uomo, sia quale singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità.