

# Le sezioni stralcio: note introduttive

*Modestino Acone* \*

SOMMARIO: 1. Diritto intertemporale, norme transitorie, norme di organizzazione e di modificazione dell'ordinamento giudiziario nelle riforme processuali civili: loro complementarietà. – 2. Il precedente «virtuoso» della legge sul processo del lavoro e le ragioni del parziale insuccesso della riforma. – 3. La strategia complessiva della X legislatura e la mancata realizzazione «sincronica» delle leggi di riforma dell'ordinamento giudiziario. Le vicende delle misure deflattive per la fase transitoria (istanza di prosecuzione e sistema del «doppio binario»). La connessione della riforma con la legge istitutiva del giudice di pace. – 4. Il ritardo dell'entrata in vigore della riforma del processo civile all'origine della esplosione dell'arretrato civile: l'insufficienza del ricorso all'apporto dei vice pretori onorari in tribunale. – 5. Verso il volontariato giudiziario diffuso: l'istituzione delle sezioni stralcio e della figura del giudice onorario aggregato di tribunale; la prima (parziale) attuazione con la «supplenza» dei giudici togati. – 6. L'ambito delle controversie assegnate alle sezioni stralcio. La sezione stralcio come pura articolazione interna dell'ufficio giudiziario «tribunale ordinario» con esclusione di ogni rapporto di competenza, anche «interna». – 7. Le critiche e le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla dottrina: loro confutazione.

## 1. DIRITTO INTERTEMPORALE, NORME TRANSITORIE, NORME DI ORGANIZZAZIONE E DI MODIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO NELLE RIFORME PROCESSUALI CIVILI: LORO COMPLEMENTARIETÀ

Ogni riforma processuale, intervenendo, per così dire, in corso d'opera, inevitabilmente comporta delicati problemi legati alla successione delle norme nel tempo, sovente risolti dallo stesso legislatore con apposite disposizioni di diritto transitorio, onde derogare all'altrimenti immanente e rigido principio di diritto intertemporale dell'immediata ap-

---

\* Professore Ordinario nell'Università di Napoli "Federico II".

plicabilità delle nuove norme ai processi in corso; principio che non implica certo la «retroattività» della norma sopravvenuta – che resta applicabile sempre e soltanto agli atti processuali successivi all’entrata in vigore della legge stessa, non pure a quelli anteriormente compiuti, i quali sono regolati, secondo il fondamentale principio *tempus regit actum*, dalla legge sotto il cui impero sono stati posti in essere<sup>1</sup> ma che, calato nella sequenza di atti nella quale consiste il processo, in assenza di una disciplina transitoria, può rendere talora incerto il confine tra applicazione «immediata» ed applicazione «retroattiva» della norma processuale, specie quando questa incide sull’intero procedimento senza regolare gli effetti degli atti già compiuti in base alla legge abrogata (o modifica l’ufficio giudiziario)<sup>2</sup>.

Nella materia processuale poi – come è stato di recente osservato<sup>3</sup> – la funzione delle disposizioni di diritto transitorio non sempre è quella di indicare i casi in cui la nuova norma opera retroattivamente – e dunque di derogare al principio dell’irretroattività della legge (art. 11 disp.

---

<sup>1</sup> Sulla successione nel tempo delle leggi processuali cfr. ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, Napoli, 1979, 25 ss.; LA CHINA, *Norma (dir. proc. civ.)*, voce *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 411 ss.; FAZZALARI, *Efficacia della legge processuale nel tempo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 890 ss.; CAPPONI, *L’applicazione nel tempo del diritto processuale civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, 431 ss.; ID., *Appunti sulla legge processuale civile (fonti e vicende)*, Torino, 1999, 71 ss.

In giurisprudenza, tra le più recenti pronunzie in tema di applicazione del principio *tempus regit actum* nel processo civile, v. Cass. 1 aprile 1996, n. 2973, in *Foro it.*, 1998, I, 2550 con osservazioni di CINQUE; Cass. 13 febbraio 1998, n. 158, Cass. 9 dicembre 1997, n. 12645 e Cass. 11 luglio 1997 (decreto pres.), in *Foro it.*, 1998, I, 1076 con nota di CAPPONI, *Lo “ius superveniens” nel corso del processo civile si deve applicare immediatamente anche se interviene tra la deliberazione e la pubblicazione della sentenza*, Cass. 25 settembre 1998, n. 9620 e Cass. 28 luglio 1998, n. 7412, in *Foro it.*, 1999, I, 159 ss. con altra nota di CAPPONI, *È davvero irretroattiva l’abrogazione del divieto di svolgere la funzione procuratoria “extra districtum”?*

<sup>2</sup> FAZZALARI, *Efficacia della legge processuale nel tempo*, cit., 891 ss.; CAPPONI, *L’applicazione nel tempo*, cit., 437 ss.; ID., *Appunti*, cit., 73 ss.

<sup>3</sup> CAPPONI, *op. ult. cit.*, 446 ss., spec. 450 ss. e 77 ss., che richiama alla distinzione tra diritto intertemporale e diritto transitorio dovuta ad GIULIANI, *Disposizioni sulla legge in generale*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, I, Torino, 1982, 232 ss., v. pure QUADRI, *Dell’applicazione della legge in generale (artt. 10-15)*, in *Commentario al codice civile*, a cura di SCIALOJA-BRANCA, Bologna-Roma, 1974, 36 ss., ove ampi riferimenti alla dottrina risalente nel tempo.

prel.) –, ma spesso quella di introdurre «soluzioni più articolate e complesse» sino alla previsione dell'applicazione «differita» della nuova legge processuale, specie quando si tratta di riforme di tipo strutturale che richiedono uno spazio di tempo per la loro pratica applicazione. S'afferma, infatti, in generale, che il legislatore è libero di disporre tanto nel senso della retroattività delle nuove disposizioni quanto nel senso dell'ultrattività delle vecchie disposizioni, purché la sua scelta sia «ragionevole» e non risulti in contrasto con i principi costituzionali (tra i quali, come è noto, non è annoverabile, nella materia extrapenale, il principio dell'irretroattività della legge): questi gli unici due limiti alla discrezionalità del legislatore<sup>4</sup>.

Quando la nuova legge processuale dà luogo ad un cambiamento che investe l'intero procedimento (o una sua fase) – talché è lecito distinguere, come si usa dire, tra «vecchio rito» e «nuovo rito» –, e specie se introduce modificazioni di carattere ordinamentale, è bene che, accanto alla disciplina processuale, vengano dettate coerenti disposizioni sull'organizzazione del lavoro giudiziario dalle quali in definitiva dipende la buona riuscita della riforma. Ancora di più nel nostro Paese in cui la storia delle riforme del processo civile s'identifica con la storia della crisi della giustizia civile a causa dell'insopportabile durata del processo, la cui riduzione è problema di natura eminentemente organizzativa: la migliore riforma del processo civile – si è detto<sup>5</sup> – «deve, per risultare un minimo efficace, raccordarsi con una griglia di interventi sull'organizzazione giudiziaria», essendo altrimenti destinata ad un inesorabile fallimento; e s'è aggiunto che «quanto maggiore è la congruenza tra le scelte operate sui due piani, tanto maggiore sarà la realizzazione degli obiettivi programmati»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> OLIVIERI, *Giudice unico e giudice collegiale*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, 102 ss.; CAPPONNI, *L'applicazione nel tempo*, cit., 453 ss.; ID., *Appunti sulla legge*, cit., 81 ss.; FELICETTI, *Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità*, in *Foro it.*, 1986, I, 22 ss.

La discrezionalità del legislatore nell'individuare le discipline transitorie, con il duplice limite del rispetto dei criteri di ragionevolezza e dei principi costituzionali è stata ripetutamente affermata dalla Corte costituzionale; cfr. Corte cost. 29 marzo 1991, n. 136, in *Giur. cost.*, 1991, I, 1284 ss.; Corte cost. 26 gennaio 1988, n. 82, *ivi*, 1988, I, 248 ss. e in *Foro it.*, 1988, I, 3215 con nota di DONATI; Corte cost. 31 dicembre 1986, n. 301, *ivi*, 1987, I; Corte cost. 1 luglio 1986, n. 199, *ivi*, 1986, I, 1562.

<sup>5</sup> VIAZZI, *Fase transitoria e misure necessarie sul piano organizzativo*, in *La riforma del processo civile*, *Quaderni del C.S.M.* (n. 60), 1992, 197.

<sup>6</sup> VIAZZI, *Crisi della giustizia civile, ordinamento giudiziario e problemi organizzativi*.

Assai importante è che questa congruenza risulti appieno già dalla disciplina transitoria. Proprio dalle norme sull'organizzazione degli uffici giudiziari nella fase transitoria si misura infatti il carattere velleitario o meno delle modificazioni processuali e ordinamentali introdotte con la riforma. L'incapacità del vecchio assetto organizzativo a ricevere l'innovazione non può non determinare una crisi di rigetto della riforma fin sul nascere (oltre a provocare l'inevitabile rallentamento dei processi soggetti al «vecchio rito»).

Tutto ciò non annebbia – e non soltanto sul piano concettuale – la distinzione tra le diverse norme (processuali in senso stretto, di organizzazione ed ordinamentali) e l'indiscutibile complementarità tra le loro previsioni non esclude – anche se non consiglia – che vi possano essere tempi diversificati per la loro entrata in vigore e per la stessa loro emanazione (c.d. politica dei due tempi). Ne è testimonianza eloquente la discussione che tanto ha appassionato la dottrina degli anni ottanta. Di fronte alle resistenze politico-istituzionali ad affrontare la riforma dell'ordinamento giudiziario e ad apprestare i mezzi e le strutture adeguati, s'è autorevolmente sostenuto che, «se si debbono attendere le soluzioni dei problemi di struttura prima di pensare alle riforme di rito, tanto vale dare l'addio per ora ai propositi di accelerazione della giustizia civile»<sup>7</sup>, ammettendosi realisticamente però che, se le obiettive difficoltà di modificare le strutture giudiziarie non possono impedire la riforma della disciplina processuale, «tuttavia l'organizzazione costituisce una variabile indipendente» dalla quale «la riforma della disciplina processuale non può prescindere»<sup>8</sup>. Non si può negare, per contro, che l'elaborazione di quest'ultima può funzionare – ed in concreto ha, in questi ultimi anni, funzionato – da spinta per la realizzazione, ancorché posticipata, delle riforme dell'ordinamento e dell'organizzazione giudiziari perché crea lo stato di necessità per le trasformazioni complementari. Non è certo però un buon metodo, in quanto comporta una altissima dose di rischio della paralisi dell'attività giudiziaria.

---

*Anticipazioni della riforma del codice*, in *Problemi attuali del processo civile*, Quaderni del C.S.M. (n. 34), 1990, 107.

<sup>7</sup> DENTI, *Una difesa d'ufficio*, in *Foro it.*, 1987, V, 171-172, ora in *Sistemi e riforme, Studi sulla giustizia civile*, Bologna, 1999, 338.

<sup>8</sup> COSTANTINO, *La riforma della giustizia civile. Note sulle tecniche di attuazione e sui possibili obiettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 1986, 345 ss.; ID., *Il processo civile nel 1995 (note sull'applicazione dimezzata della riforma)*, in *Foro it.*, 1995, V, 228.

Per completare questa breve premessa di carattere generale vanno esaminate le problematiche sottese alla applicazione delle norme di organizzazione e di modificazione dell'ordinamento giudiziario ed alla loro coerenza con le disposizioni della nuova legge processuale. Va subito detto che il legislatore in questo campo ha le mani piuttosto legate perché deve commisurare le proprie scelte con una serie di fattori condizionanti, quali i mezzi finanziari stanziati, le strutture disponibili (e realizzabili nel tempo), il personale utilizzabile in base alle previsioni compatibili con le capacità del sistema di reclutamento o per effetto delle innovazioni introdotte nel sistema vigente, ecc. Entrano, dunque, in campo elementi estranei riferibili, in grandissima misura, alla volontà politica dei riformatori. La più perfetta disciplina di organizzazione, in assenza di risposte coerenti riguardo a questi elementi condizionanti, è destinata a rimanere lettera morta, essendo – come s'è detto<sup>9</sup> – estremamente rischioso affidarsi alla realizzazione futura e/o graduale delle innovazioni ordinamentali ed organizzative.

Va soprattutto considerato dal legislatore, se davvero vuole ottenere il risultato prefissato (che è quasi sempre quello di rendere più celere il processo), il contesto reale nel quale la riforma deve calarsi per prevederne l'impatto. Più critica è la situazione esistente (ad es. per l'accumulazione crescente del c.d. «arretrato» e/o per l'incapacità del sistema di eliminarlo), più decisiva si rivela la previsione di adeguate misure organizzative. Queste non dipendono, se non in parte, dal pur necessario stanziamento finanziario, bensì da scelte innovative processuali ed ordinamentali, anche cumulabili tra loro, dirette a) a ridurre il numero dei processi, anche a mezzo di filtri conciliativi obbligatori e con l'ausilio di misure premiali – ma il legislatore deve rispettare i principi costituzionali del diritto di azione e di difesa, oltre che del principio di eguaglianza –; b) a realizzare condizioni ottimali di funzionamento del sistema vigente – pure qui non a scapito dei riferiti principi costituzionali e senza violare gli artt. 25, comma 1, 101 s. 111 s. Cost. –; c) infine, ad aumentare la platea dei giudici oltre i posti previsti nell'organico, specificandosi che, se il sistema vigente è incapace di realizzare la copertura di tutti i posti o addirittura – come si verifica da moltissimo tempo – non riesce neppure a coprire i posti messi a concorso, sarà giocoforza o procedere al reclutamento straordinario di giudici di carriera o fare ricorso al-

---

<sup>9</sup> VIAZZI, *Crisi della giustizia civile*, cit., 106.

l'apporto di magistrati onorari, sempre nel rispetto degli artt. 25, comma 1, 102 e 106 Cost.<sup>10</sup>.

## 2. IL PRECEDENTE «VIRTUOSO» DELLA LEGGE SUL PROCESSO DEL LAVORO E LE RAGIONI DEL PARZIALE INSUCCESSO DELLA RIFORMA

La strettissima interdipendenza degli aspetti processuali, ordinamentali ed organizzativi – questi ultimi sia normativi che amministrativi – non è stata sempre sufficientemente considerata. Spesso si è coltivata l'illusione che, per ottenere una tutela giudiziale in tempi più rapidi, fosse sufficiente incidere su uno solo di essi (quasi sempre quello processuale, non impegnativo sul piano della spesa), così scaricando sull'apparato giudiziario un problema praticamente insolubile, quasi sperando in un miracolo.

L'unico precedente «virtuoso» – da tutti ritenuto tale<sup>11</sup> – è rappresentato dalla legge di riforma del processo del lavoro (L. 17 agosto 1973 n. 533) che, accanto ad uno schema di processo a cognizione piena e completa, differenziato da quello ordinario di cognizione in quanto caratterizzato dall'attuazione dei principi di oralità, concentrazione ed immediatezza in funzione di una celere ed efficace tutela dei diritti dei lavoratori (c.d. rito speciale), prevede (artt. 17 a 30) «disposizioni sul regime transitorio e sulle strutture giudiziarie», con le quali vennero disposte le seguenti misure di carattere organizzativo: a) la costituzione presso le preture, i tribunali e la corte di cassazione di sezioni «separate» per la trattazione e la decisione delle «sole» controversie del lavoro (artt. 17, 18 e 19), con l'assegnazione di magistrati particolarmente competenti «per essere stati già addetti esclusivamente alla trattazione delle controversie di lavoro per almeno due anni o per altro motivo» (come avere partecipato ai corsi appositamente organizzati), previa attribuzione dei posti in organico a seguito della rilevazione statistica delle pendenze (art. 21); b) la costituzione delle sezioni «stralcio» presso le preture ed i tribunali per la trattazione e la decisione delle «sole» controversie di lavoro pendenti

---

<sup>10</sup> Da ultimo, per una analisi non dissimile, v. LUISO, *L'ordinamento giudiziario in rivoluzione*, in *Giur. it.*, 1999, 676 ss.

<sup>11</sup> V. i riferimenti nei citati scritti di CAPPONI e VIAZZI.

