

in primo grado ed instaurate prima dell'entrata in vigore della legge, con l'assegnazione ad esse, previa variazione degli organici delle sezioni, di un numero di magistrati non inferiore ad un terzo di tutti quelli incaricati della trattazione delle controversie e degli affari civili (art. 22), stabilendo che questi giudizi fossero definiti dallo stesso giudice che ne conosceva in base alle norme di competenza anteriormente vigenti (art. 20, comma 2) e, se pendenti in tribunale in primo grado e non pervenuti alla fase decisoria, dal giudice istruttore in funzione di giudice del lavoro (art. 20, comma 3); c) l'aumento di 300 unità dell'organico dei magistrati (art. 25), di 200 unità e di 250 unità di quelli dei cancellieri e dei coadiutori giudiziari (art. 26); d) l'assunzione straordinaria di dattilografi e stenodattilografi da parte dei capi degli uffici giudiziari su autorizzazione dei presidenti delle corti di appello (art. 27)<sup>12</sup>.

Queste misure organizzative furono accompagnate da numerose disposizioni di carattere processuale che, pur nell'ambito di un processo accelerato e concentrato, costruito con preclusioni abbastanza rigide e caratterizzato dal ruolo attivo del giudice e dalla pronunzia della sentenza alla stessa udienza, miravano a disincentivare la propensione all'abuso del processo (artt. 423, comma 1, 429, comma 3 e 431, comma 1 e 2, c.p.c.) e a realizzare filtri conciliativi per evitare la celebrazione del processo o quanto meno la sua conclusione con sentenza (artt. 410, 411 e 420 c.p.c.).

La disciplina transitoria espressamente ribadì il principio di diritto intertemporale dell'immediata applicabilità del nuovo rito del lavoro ai processi in corso, ferma la competenza anteriore del giudice adito (art. 20). Pertanto le controversie pendenti in primo grado al momento dell'entrata in vigore della legge di riforma – affidate alle sezioni-stralcio – mantenevano il giudice – con la sola variazione che a decidere non era più il collegio –, ma venivano immediatamente assoggettate al nuovo rito.

Il legislatore, sotto la spinta dell'ammonimento autorevole espresso nel periodo di formazione della legge di riforma<sup>13</sup> e soprattutto del con-

---

<sup>12</sup> Al riguardo v. SIMONESCHI, *Regime transitorio delle controversie in materia di lavoro*, in *Foro it.*, 1973, V, 309 ss.; ID., *Regime transitorio e strutture giudiziarie nella riforma del processo del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973, 1558 ss.; DENTI-SIMONESCHI, *Il nuovo processo del lavoro*, Milano, 1973, 310 ss.

<sup>13</sup> ANDRIOLI, *Osservazioni introduttive sul progetto di riforma del procedimento del lavoro*, in *Foro it.*, 1971, V, 76, scrisse: «È inutile bandire il triplice verbo dell'oralità, del-

testo politico-ideologico in cui questa era maturata, ritenne di avere fatto quanto era possibile per rendere ottimale l'impatto del nuovo processo del lavoro con la realtà nella quale veniva immesso, già caratterizzata dalla presenza di un considerevole «arretrato», tanto che la durata media dei processi del lavoro nel biennio 1967-1968 si era considerevolmente allungata (824 giorni in primo grado, 624 giorni in grado di appello).

Lo schema di processo realizzato dai *conditores* del 1973 ha avuto un enorme successo. È stato «esportato» nei più svariati settori della tutela giurisdizionale dei diritti, oltre ad avere decisamente influenzato la stessa riforma del processo ordinario<sup>14</sup>. Il nuovo processo del lavoro non ha avuto eguale fortuna. Dopo una prima esaltante stagione, nel corso della quale vennero conseguiti risultati mai prima ottenuti quanto ad effettività della tutela giudiziale, il divario tra procedimento ordinario e procedimento di lavoro si è venuto progressivamente attenuando, soprattutto perché i tempi di durata di quest'ultimo hanno finito per coincidere con quelli del processo civile comune<sup>15</sup>. Quello della durata del pro-

---

la concentrazione e dell'immediatezza, di cui si fa araldo il progetto in esame, se mancano le aule, in cui svolgere le udienze, e i cancellieri, che redigono i processi verbali, è inutile imporre, negli uffici giudiziari divisi in più sezioni, l'istituzione di sezioni del lavoro, se alle stesse non sono assegnati in misura adeguata magistrati» ed indicò responsabilità pregresse e nuovi compiti per i comuni, per i capi degli uffici giudiziari, per i giudici e per i difensori.

<sup>14</sup> Questa forte potenzialità di espansione del modello di processo costituito dal processo del lavoro è colta assai efficacemente da CHIARLONI, *La domanda di giustizia: deflazione e/o risposte differenziate*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 777: «L'attuale "differenziazione principe" tra procedimento ordinario e procedimento di lavoro è il risultato di una contingenza storica che sarà prima o poi superata. Il destino di una disciplina processuale caratterizzata da oralità, concentrazione, economicità, riconoscimento al giudice di un ruolo più attivo, quale quella del lavoro, è di venire estesa a tutte le controversie in sede di riforma generale, secondo un modello, del resto, ben noto alla nostra tradizione che ha visto i contenuti più innovativi del codice di rito del 1942 anticipati dalla legislazione speciale emanata negli anni trenta, appunto, per le controversie di lavoro». Allo stesso modo MONTESANO-VACCARELLA, *Manuale di diritto processuale del lavoro*, Napoli, 1996, 8 ss. e spec. 11 ove anche una compiuta elencazione delle controversie assoggettate al rito del lavoro.

<sup>15</sup> Già PICARDI, *Primi risultati di una ricerca sui tempi del processo del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 283 aveva segnalato il fenomeno («se non si riesce a frenare il progressivo andamento della durata media del processo del lavoro, entro qualche anno i tempi di tale processo finiranno inevitabilmente per coincidere con quelli del processo civile comune»), che troverà ampio riscontro nella Relazione del C.S.M. al Parla-

cesso del lavoro, nonostante la predisposizione degli interventi organizzativi, è dunque un problema tutt'altro che risolto.

Non è possibile analizzare compiutamente le cause di questo parziale insuccesso. Basterà qui ricordare che già all'inizio degli anni ottanta se ne tentò una prima individuazione, ponendosi in evidenza che, a parte le resistenze di ordine psicologico degli operatori ad un tipo di processo fortemente innovativo che sconvolgeva inveterate abitudini, le misure strutturali ed organizzative si erano dimostrate insufficienti e deboli<sup>16</sup> ed erano soprattutto mancate scelte di fondo in materia di ordinamento giudiziario, quali la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, che avrebbe consentito l'accorpamento di molte delle 899 sedi di pretura diffuse sul territorio<sup>17</sup>. Si era perciò constatato che la riforma aveva funzionato solo laddove si erano «felicitemente sommate condizioni strutturali ed organizzative non particolarmente disastrose, da un lato, e dall'altro un forte impegno degli operatori»<sup>18</sup>. In seguito la causa preminente dall'allungamento progressivo della durata del processo del lavoro è stata pure individuata nel sopravvenuto consistente aumento del contenzioso, favorito proprio dalla liberazione della domanda di giustizia dalle disfunzioni del vecchio processo, cui non avevano corrisposto adeguate riforme di struttura e congrui incrementi di uomini e di mezzi. S'è detto efficacemente che la riforma del processo del lavoro «ha agito da moltiplicatore sulla domanda, creando, però, al contempo i presupposti della sua stessa crisi»<sup>19</sup>.

---

mento sullo stato della giustizia del 1980, Roma, 161 ss., nella quale veniva tentata una prima individuazione delle cause; successivamente v. DENTI-TARUFFO, *Costo e durata del processo civile in Italia*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, 295 ss.

<sup>16</sup> V. Rel. cit., 166-167. L'aumento dell'organico dei magistrati era in pratica fallito, perché assorbito dalla incapacità oggettiva del sistema di reclutamento incapace persino di coprire i posti messi a concorso; il reclutamento dei cancellieri e dei coadiutori giudiziari aveva ampiamente "sfiorato" i tempi previsti; lo stanziamento in bilancio per l'adeguamento delle strutture si era, infine, rivelato privato di qualsiasi coerenza con reali esigenze poste dall'adozione del nuovo rito.

<sup>17</sup> VIAZZI, *Crisi della giustizia civile*, cit., 103-104 con ampi riferimenti alla Rel. del C.S.M. cit.

<sup>18</sup> VIAZZI, *Fase transitoria*, cit., 199, e già Id., *Crisi della giustizia civile*, cit., 104 ss., scritti che si segnalano altresì per il rilievo conferito alle "prassi" invalse negli uffici giudiziari, argomento sul quale cfr. GILARDI, *La gestione degli uffici giudiziari civili a Milano*, in *Questione giustizia*, 1986, 331 ss.

<sup>19</sup> VIAZZI, *Fase transitoria*, cit., 200.

Questa vicenda, il cui bilancio finale è ben lungi dall'essere stato fatto, ha significato molto per il legislatore della riforma del processo civile, avendogli insegnato che è fatalmente destinata al fallimento una riforma processuale di tipo generale senza il previo adeguamento delle strutture giudiziarie (uomini e mezzi) e che è indispensabile l'attento studio degli effetti dell'impatto sulla situazione esistente, onde prevedere per tempo i necessari futuri adeguamenti. Ha inoltre contribuito non poco a formare la nuova e più moderna cultura riformatrice.

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

Forte di questa esperienza, la strategia messa in cantiere nel corso della X legislatura ha avuto i suoi punti d'attacco non solo nella legge processuale – i c.d. provvedimenti urgenti per il processo civile<sup>20</sup> –, ma pure in un gruppo di innovazioni dell'ordinamento giudiziario – costituzione delle preture circondariali<sup>21</sup>, istituzione del giudice di pace<sup>22</sup> e del giudice unico di primo grado<sup>23</sup>, confidandosi nella loro sincronica realizzazione per rendere compatibile l'applicazione pratica delle regole del nuovo processo civile con una situazione già contrassegnata dalla formazione di un crescente arretrato<sup>24</sup>. Infatti alcune indagini statistiche, men-

---

<sup>20</sup> Divenuta L. 26 novembre 1990, n. 353.

<sup>21</sup> Divenuta L. 11 febbraio 1989, n. 30 – cui ha fatto seguito la L. 11 luglio 1989, n. 251 – non poco favorita dalle esigenze dell'imminente entrata in vigore della riforma del processo penale, data la necessità della istituzione dell'Ufficio della procura della repubblica presso le preture.

<sup>22</sup> Divenuta L. 21 novembre 1991, n. 374.

<sup>23</sup> Attuata attraverso la legge delega 16 luglio 1997, n. 254 ed il consecutivo D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, riguardante anche il processo penale.

<sup>24</sup> Sulla indispensabilità dell'approvazione contemporanea o almeno sollecitata di queste importanti modifiche v. PROTO PISANI, *L'approvazione definitiva dei Provvedimenti urgenti per il processo civile*, in *Foro it.*, 1990, V, 498.