

Assai grande è stata perciò la responsabilità che in quel periodo le forze politiche, il parlamento e l'esecutivo si sono assunte<sup>47</sup>.

Del rischio incombente si era avuta chiara percezione già prima dell'entrata in vigore delle due leggi di riforma. Se ne era discusso, infatti, con ampiezza di analisi e con rara consapevolezza, in un Convegno dedicato ai problemi dei rinvii e dell'arretrato nel quadro del rispetto del diritto ad una ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>48</sup>.

Accanto a considerazioni sulle ragioni dei rinvii e sulle cause della formazione dell'arretrato civile<sup>49</sup>, emersero valutazioni contrastanti sui

---

<sup>47</sup> In proposito, le reiterate "reprimende" di PROTO PISANI, sia in *Appunti sull'arretrato*, cit., 287 sia nei "pareri" del C.S.M., di cui è stato estensore, pubblicati in *Foro it.*, 1996, V, 29 ss. e 1997, V, 269.

<sup>48</sup> *I rinvii e l'arretrato civile*, convegno di Riva dei Tessoli del 30 settembre-1 ottobre 1994, le cui relazioni si leggono in *Foro it.*, 1995, V, 263 ss.

Il fenomeno della formazione dell'"arretrato" – ossia di quella massa di processi che staziona sul ruolo del giudice senza che sia in grado di smaltirli nei tempi previsti dalla legge e comunque in tempi ragionevoli – aveva già attirato l'attenzione degli studiosi. La memorabile risoluzione del C.S.M. del 18 maggio 1988, «Misure per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile» (est. BORRÉ), in *Foro it.*, 1988, V, 249 ss. e spec. 269-270, contiene una completa indicazione dei punti essenziali della questione, delle possibili terapie d'intervento (in seguito, seppure in parte, adottate dal legislatore; v. *Relazione Acone-Lipari*, cit., 429-430).

Sul piano strettamente logico "arretrato" e "durata del processo" sono fenomeni distinti, ben potendo la durata dipendere esclusivamente da cause d'ordine diverso (ad es. un processo interamente affidato all'iniziativa di parte e privo di barriere preclusive), ma non c'è dubbio che, in pratica, come l'accumularsi di un imponente arretrato costituisce di per sé solo la causa primaria dell'allungamento della durata dei processi – data la necessità per il giudice di scaglionare nel tempo la trattazione delle cause senza poter rispettare i termini imposti dalla legge –, allo stesso modo la lunga durata del processo non può non incentivare la formazione dell'arretrato (sulla impossibilità di un rimedio contro queste dilazioni, v. VERDE, *Ma la colpa non è dei rinvii*, in *Foro it.*, 1995, V, 277). Entrambi sono, a loro volta, figli del cattivo funzionamento del sistema complessivo della giustizia che è causato non solo dall'abnorme aumento del numero dei processi, ma pure dall'esistenza di leggi che permettono di non fare il processo "in tempi ragionevoli", da uffici distribuiti irrazionalmente sul territorio, molti dei quali esistenti solo sulla carta perché sguarniti di giudici, di personale ausiliario e di mezzi, oltre che di strutture adeguate.

<sup>49</sup> Sulle ragioni dei rinvii, v. le relazioni di MONTELEONE, *Tipi e cause dei rinvii*, 266 ss., di VACCARELLA, *Considerazioni su ragioni e funzioni del rinvio*, 268 ss. e di VERDE, *Ma la colpa non è dei rinvii*, 270 ss., con le notazioni: a) che non esiste la figura del rinvio chiesto dalle parti, bensì soltanto quella del rinvio accordato dal giudice (art. 175

due essenziali aspetti della questione – quale fosse il reale carico dell'arretrato civile<sup>50</sup> e se fosse necessario oppure no aumentare l'organico dei

---

c.p.c.) e b) che i rinvii eccessivi, per numero e per durata, trovano la loro spiegazione in una organizzazione degli uffici giudiziari sicuramente inadeguata e non in una scorretta disciplina processuale per cui contro gli stessi non c'è rimedio, non potendosi sanzionare il giudice per il mancato rispetto dei termini.

Le cause dell'arretrato analizzate nelle relazioni di BORRÉ-CIPRIANI-PROTO PISANI, *op. loc. cit.*, vennero individuate: a) nel progressivo aumento del numero dei processi annualmente sopravvenuti – si è passati da circa 350 mila degli anni quaranta agli 800 mila degli anni settanta, sino al milione degli anni novanta – nonostante la maggiore capacità di smaltimento da parte dei giudici addetti al contenzioso civile, rimasti in numero pressoché inalterato; b) soprattutto nel declino del giudice conciliatore che, mentre sino agli anni quaranta trattava l'80% delle controversie civili, per effetto della mancata elevazione della competenza per valore in correlazione con la forte e graduale svalutazione della lira, si era ridotto, a partire dagli anni sessanta, a trattare meno del 10% nel complessivo numero di cause civili; c) meno importante venne reputata la diffusa pratica delle udienze di "mero rinvio", ritenuta – non del tutto a ragione – più conseguenza dell'aumento vertiginoso del numero dei processi pendenti che di un generalizzato lassismo del costume.

Sulle cause dell'arretrato civile non è inutile qualche breve riflessione. Se si parte dalla convinzione che i dati statistici vanno letti come se il carico di controversie civili esaurito nell'anno sia quello massimo consentito nella condizione data, si omette di valutare le possibilità del sistema non sfruttate e dunque di considerare le responsabilità dei soggetti deputati ad assicurare il corretto ed ottimale funzionamento della macchina della giustizia civile: degli avvocati e dei magistrati, quanto alla diffusa pratica dei "rinvii", dell'esecutivo per non avere mai realizzato la copertura dei posti dell'organico dei magistrati e per non avere mai destinato alla giustizia fondi adeguati alle esigenze di mezzi e di strutture necessari per il regolare funzionamento degli uffici, del Parlamento per avere fatto sempre prevalere assurdi interessi campanilistici su esigenze sacrosante di revisione delle circoscrizioni giudiziarie e per non avere impedito la devitalizzazione progressiva del giudice conciliatore.

Sono tutti fattori che si collocano parimenti all'origine della formazione dell'arretrato civile. Essi hanno un preciso significato politico da tempo individuato dalla dottrina più sensibile: in un'epoca in cui non si aveva ancora piena coscienza del valore democratico della efficienza del sistema giudiziario, non appariva scandaloso che il processo civile fosse, nella sostanza, abbandonato a se stesso, senza alcun controllo sull'attività dei suoi protagonisti (giudici ed avvocati), con enorme vantaggio solo per coloro che nel ritardo della sua conclusione vedevano un formidabile affare, data pure l'esiguità del tasso legale degli interessi di mora rispetto alla galoppante svalutazione della moneta. È stato così che il processo civile ha finito per divenire un "rischio per gli onesti" in quanto «strumento per allontanare nel tempo la realizzazione dei diritti» (così la Relazione del Sen. Lipari al d.d.l. delega n. 634 per la riforma generale del codice in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986, 318 ss. e in *Giust. civ.*, 1985, II, 531 ss.).

<sup>50</sup> Si veda il contrasto sul modo di intendere l'arretrato civile tra CIPRIANI, *Il proble -*

magistrati di carriera<sup>51</sup> – ed una intuizione, che si rivelerà preziosa, quella di sperimentare la strada «dell’incentivazione di forme di collaborazione fondate sui principi del “volontariato”»<sup>52</sup>. Di qui l’idea di affidare a forme organizzate di «volontariato giudiziario» la definizione dei giudizi e degli affari civili pendenti al momento dell’entrata in vigore della legge di riforma, rimarcandosi la presenza nell’ordinamento «di un principio generale per il quale la giurisdizione non è monopolio della magistratura togata»<sup>53</sup> ed affermandosi l’esistenza di una «tendenza generalizzata all’utilizzazione del volontariato da parte della pubblica amministrazione»<sup>54</sup>.

Quanto alle concrete soluzioni, le indicazioni venute dal Convegno non furono le più coraggiose rispetto ad una situazione di eccezionale emergenza. Ribadita, in generale, la opportunità di distinguere il vecchio dal nuovo per far partire la riforma «a ruoli vergini», senza però considerare le cause vecchie «come merce di seconda scelta»<sup>55</sup>, si puntò da tutti sull’utilizzazione *extra ordinem* dei vice pretori onorari – di cui si postulò il potenziamento numerico – non solo in pretura, ma pure, attraverso la supplenza, in tribunale<sup>56</sup>. Si liquidò forse troppo frettolosamente la soluzione, che era già pervenuta allo stadio di disegno di leg-

---

*ma dell’arretrato*, 276-280, e PROTO PISANI, *Appunti sull’arretrato*, cit., 284-285. I dati, poi, conforteranno, ma per diverse ragioni, la previsione di Cipriani.

<sup>51</sup> Pur essendo tutti ostili ad un reclutamento straordinario dei magistrati di carriera, si espressero nel senso della necessità di un aumento (se non del raddoppio) BORRE, *op. loc. cit.*, CIPRIANI, *op. cit.*, 283 e MONTELEONE, *Tipi e cause dei rinvii*, *ivi*, 267; al contrario PROTO PISANI, *op. loc. cit.*, giustamente valutò «posizione astratta quella di affermare l’esigenza del raddoppio dei magistrati», mentre VERDE, *op. loc. cit.*, assunse una posizione intermedia, affermando la “non ineluttabilità” dell’aumento del numero dei magistrati e comunque postulandone la gradualità e la diluizione nel tempo per evitare il fenomeno della “dequalificazione della magistratura”.

<sup>52</sup> VERDE, *Ma la colpa non è dei rinvii*, cit., 273, subito ripresa da PROTO PISANI, *Appunti sull’arretrato civile*, cit., 288. Dell’importanza del “volontariato” aveva già parlato CHIARLONI, *Un giudice di pace per la pace dei giudici*, in *Foro it.*, 1989, I, 26 e ID., *Le riforme del processo civile*, Bologna, 1992, 967.

<sup>53</sup> BORRÉ, *La novella del codice di procedura civile*, cit., 274.

<sup>54</sup> PROTO PISANI, *Appunti sull’arretrato*, cit., 288.

<sup>55</sup> Sono parole di BORRÉ, *op. loc. cit.*

<sup>56</sup> BORRÉ, *op. loc. cit.* La proposta venne subito approvata da PROTO PISANI, *op. loc. cit.* e da COSTANTINO, *Il processo incivile*, cit., 239.

ge<sup>57</sup>, di istituire presso i tribunali «sezioni stralcio» per la definizione dei processi civili arretrati<sup>58</sup> composte da un magistrato togato, con funzioni di presidente, e da almeno sei giudici «aggregati», scelti tra gli avvocati ed i professori universitari di materie giuridiche civilistiche, retribuiti con l'indennità prevista per i giudici di pace e da rimanere in carica per quattro anni, con possibilità di conferma se l'arretrato non fosse ancora esaurito. Se ne paventò *d'emblée* la illegittimità costituzionale per la violazione del comma 2 dell'art. 102 Cost. a causa dell'erronea convinzione che esse configurassero una sezione specializzata, posto che non risultavano istituite «per determinate materie», ma per tutte o quasi tutte<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Il riferimento è al d.d.l. n. 1044/S/XII (Sen. Casadei Monti ed altri) ed alla proposta di legge n. 2257/C/XII (on. Scermino ed altri), sui quali v. CAPPONI, *La disciplina transitoria*, cit., 528 nell'ambito dell'analisi sul D.L. n. 121 del 1995 che, come si è visto, non istituiva le sezioni stralcio, nonché MANZO, *Disciplina transitoria*, cit., 722-725 e MASONI, *Il giudice istruttore ed i suoi poteri nel passaggio dal vecchio al nuovo rito*, in *Documenti giustizia*, 1996, 1295; COSTANTINO, *Il processo incivile*, cit., 239 esprime un giudizio negativo perché non considera l'appunto aggiuntivo dei magistrati onorari.

La proposta di istituire vere e proprie sezioni-stralcio per lo smaltimento dell'arretrato era stata da tempo avanzata da VERDE, *Considerazioni sul progetto Vassalli*, cit., 266, il quale si era pure posto il dubbio di costituzionalità, dato che la soluzione veniva a privilegiare le nuove cause rispetto a quelle pendenti; dubbio coraggiosamente respinto sulla scorta della considerazione che «due possibili incostituzionalità sono a confronto: quella di chi sa puramente la denegata giustizia e quella di chi, per ovviare a tanto, è propenso ad accettare un qualche sacrificio a carico delle (persone coinvolte nelle) controversie pendenti». L'A. concludeva affermando di non avere dubbi ad iscriversi «tra coloro che condividono la seconda soluzione, ricordando che, anche nelle valutazioni di incostituzionalità è spesso necessario operare scelte di valori tutti, anche se in modo diverso, degni di tutela».

Allo stesso modo OLIVIERI, *Verso la riforma*, cit., 46 ss.; v. pure gli interventi del sen. Acone (resoconti stenografici delle sedute del 1 agosto 1989, n. 8 (Aula) e del 17 gennaio 1990 (Commissione giustizia), riportati da CAPPONI, *L'applicazione nel tempo*, cit., 492 e le notazioni di VIAZZI, *Crisi della giustizia civile*, cit., 117 e 120 e ID., *Fase transitoria e misure necessarie*, cit., p. 213. In tutte queste proposte però non si prevedeva l'apporto dei magistrati onorari.

<sup>58</sup> Esclusi i giudizi riguardanti lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, i contratti agrari ed il fallimento.

<sup>59</sup> La preoccupazione fu espressa da CIPRIANI, *Il problema dell'arretrato*, cit., 282. In precedenza, nella Relazione del C.S.M. del 18 maggio 1988, già citata, era stata espressa qualche perplessità, in quanto la sezione stralcio avrebbe creato «situazioni di disuguaglianza fra situazioni che meritano uguale trattamento» con possibile violazione dell'art. 3 Cost.; perplessità poi recepita dalla Rel. ACONE-LIPARI, cit., 429.

Il legislatore del 1995 accolse nella sostanza le conclusioni del Convegno, ma non considerò quanto fosse corta la coperta rispetto alle effettive necessità. Lasciò cadere la proposta di aumentare drasticamente il numero dei vice pretori onorari, troppo confidando nell'effetto deflattivo dell'entrata in funzione del giudice di pace e nell'aumento «calibrato» dei vice pretori per effetto delle deroghe apportate agli artt. 105 e 32 ord. giud. Pochi mesi dopo si dovette riconoscere da fonte autorevole che le misure adottate non si erano «mostrate idonee a risolvere il problema rendendo così improcrastinabile un più drastico intervento normativo»<sup>60</sup>. Inizia così l'iter dei lavori parlamentari preparatori di quella che sarà la L. 22 luglio 1997, n. 276: «Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari»<sup>61</sup>, preceduta di pochi

---

<sup>60</sup> Vedi la Relazione al d.d.l. governativo AS 954 comunicato dal Ministro di Grazia e giustizia alla presidenza del Senato il 15 luglio 1996 e sullo stesso il parere del C.S.M. (rel. Proto Pisani), *Il problema dell'arretrato della giustizia civile al C.S.M.*, in *Foro it.*, 1997, V, 269, in cui si attribuisce all'opposizione degli avvocati il fallimento della utilizzazione dei vice pretori onorari.

<sup>61</sup> I lavori preparatori della legge presero le mosse dall'esame congiunto presso la seconda Commissione permanente Giustizia del Senato in sede referente dei disegni di legge AS 954, di iniziativa governativa, AS 717, di iniziativa del senatore Valentino e altri, e AS 808, di iniziativa Russo ed altri. La Commissione esaminò i disegni di legge in parola nelle sedute del 25 e 31 luglio, 1 agosto, 12, 24 e 26 settembre e 14 ottobre 1996.

Nel corso di quest'ultima seduta, il senatore Follieri, nella sua qualità di relatore, propose – in considerazione della complessità della materia trattata – l'istituzione di un Comitato ristretto, che elaborò un testo unificato dei disegni di legge, esaminato ed approvato, con emendamenti, dalla Commissione nelle sedute del 23 gennaio, 27 febbraio e 4 marzo 1997.

Successivamente, l'Assemblea plenaria del Senato, nella seduta dell'11 marzo 1997, riassegnò in sede redigente (cioè per l'approvazione articolo per articolo, riservando all'Aula la sola votazione finale) alla Commissione giustizia i disegni di legge dalla stessa esaminati in sede referente. Di seguito, la Commissione esaminò ed approvò il testo in sede redigente, con ulteriori emendamenti, nelle sedute del 12 e 20 marzo 1997.

La discussione ed il voto finale dell'Assemblea del Senato si tennero nella seduta del 25 marzo 1997.

Il testo così approvato in prima lettura dal Senato fu assegnato alla Commissione giustizia della Camera in sede referente (contrassegnato con l'AC 3479) ed abbinato nell'esame alle proposte di legge AC 1211, di iniziativa dell'on. Bonito ed altri, ed AC 1606, di iniziativa dell'on. Parrelli ed altri.

L'esame in sede referente (relatore fu l'on. Lucidi) si svolse nel corso delle sedute del

giorni dalla legge delega per l'istituzione del giudice unico di primo grado, altro decisivo tassello della strategia riformatrice iniziata nella X legislatura<sup>62</sup>.

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

La legge che si commenta è divisa in due capi: il primo (artt. da 1 a 9) dedicato alla nuova figura di «giudice onorario aggregato», il secondo (artt. da 10 a 16) alla definizione del contenzioso civile pendente e all'istituzione delle «sezioni stralcio» nei tribunali ordinari. Principali caratteristiche: a) l'ambito di applicazione è limitato unicamente ai giudizi pendenti dinanzi ai tribunali alla data del 30 aprile 1995, esclusi quelli per i quali il comma 2 dell'art. 48 ord. giud. (come modificato dall'art. 88 della L. n. 353 del 1990) prevede la riserva di collegialità e quelli già assunti in decisione, che non siano rimessi in istruttoria con ordinanza collegiale; b) questo contenzioso viene affidato a mille giudici onorari aggregati, scelti tra ba) avvocati, anche se a riposo, e magistrati a riposo, bb) avvocati e procuratori dello Stato a riposo o iscritti negli albi speciali, bc) professori universitari e ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, laureati in giurisprudenza, bd) notai anche in pensio-

---

7, 13, 14, 22 e 27 maggio e del 5 giugno 1997 e si concluse con l'approvazione del medesimo testo trasmesso dal Senato.

L'Assemblea della Camera discusse ed approvò definitivamente la legge nel corso delle sedute del 30 giugno e del 9 e 17 luglio 1997.

<sup>62</sup> Legge delega 16 luglio 1997, n. 254, cui ha fatto seguito il D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado», entrato in vigore, per la materia civile, il 2 giugno 1999.

L'art. 42 *bis* dell'ord. giud. (aggiornato dall'art. 8 del D.Lgs. n. 51 del 1998) prevede che al tribunale "ordinario" possono essere addetti giudici onorari, nominati in base all'art. 42 *ter* e con lo *status* delibato dai successivi artt. 42 *quater*, 42 *quinquies*, 42 *sexies* e 42 *septies*. I giudici onorari "addetti" al tribunale «non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari» e non possono trattare nella materia civile i procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio (art. 43 *bis*).

ne<sup>63</sup>; c) essi trattano e decidono le cause quale giudice unico con tutti i poteri del collegio, secondo il vecchio rito, integrato dalle nuove norme già dichiarate applicabili anche ai processi instaurati prima dell'entrata in vigore della legge; d) presso i tribunali individuati dal Ministro di grazia e giustizia (quindi non tutti) vengono istituite «sezioni stralcio», costituite da un magistrato togato, che le presiede, e da almeno due giudici onorari aggregati, i quali non possono svolgere le funzioni di giudice penale, non possono far parte delle sezioni civili ordinarie, né sostituire i giudici ordinari<sup>64</sup>, neppure per il compimento di singoli atti; e) durano nell'ufficio di giudice onorario aggregato di cinque anni, termine prorogabile una sola volta e per la durata massima di un anno, e ricevono un'indennità netta di 20 milioni annui, oltre a 250.000 lire per ogni sentenza definitiva e per ogni verbale di conciliazione.

Il cammino per la sua attuazione non è stato sin qui né breve né felice. A parte il tempo occorrente, secondo quanto prescritto dall'art. 3 della legge, per espletare il procedimento per la nomina dei g.o.a. – calcolato, secondo le più rosee previsioni, in 325 giorni<sup>65</sup> –, l'aspettativa di reclutare, sia pure dopo un anno, mille giudici è andata delusa. Nel termine fissato (28 gennaio 1998) risultarono presentate solo 822 domande<sup>66</sup> che, sottoposte al vaglio della verifica dei requisiti richiesti dall'art. 2, hanno consentito, alla fine, di selezionare positivamente solo 389 giudici onorari aggregati<sup>67</sup>; ciò nonostante il Ministro, con coraggioso realismo<sup>68</sup>, ha fissato, con decorrenza dall'11 novembre 1998, la data di atti-

---

<sup>63</sup> Categoria aggiunta dall'art. 1, comma 3, del D.L. 21 settembre 1998, n. 328 convertito nella L. 19 novembre 1998, n. 399.

<sup>64</sup> Art. 11, ultimo comma, dove "ordinari" sta per "togati".

<sup>65</sup> SCARANO, *Sezioni stralcio: il timing della L. 22 luglio 1997*, in *Documenti giustizia*, 1997, 1845 e SCOTTI, *Il regime transitorio prima dell'operatività delle sezioni-stralcio*, *ivi*, 1997, 1569 ss.

<sup>66</sup> GILARDI, *Non decolla il reclutamento degli "aggregati" e per le sezioni-stralcio si profila un ritocco*, in *Guida al diritto*, n. 5 del 7 febbraio 1998, 11 ss. contava, a questa data, solo 679 domande, numero salito successivamente a 822, come informava il comunicato stampa del C.S.M. (ottava commissione) del 16 giugno 1998 (v. *Guida al diritto*, n. 25 del 27 giugno 1998, 160).

<sup>67</sup> Ne dà notizia BARBUTO, *Sezioni stralcio: l'inutile giostra dei rinvii non cura i mali della giustizia civile*, in *Guida al diritto*, n. 43 del 7 novembre 1998, 10.

<sup>68</sup> Così BARBUTO, *Sezioni stralcio: si profila il "salvataggio" e nella giustizia civile ritorna la speranza*, in *Guida al diritto*, n. 37 del 26 settembre 1998, 10.

vazione delle sezioni stralcio che hanno cominciato a funzionare ancorché «a macchia di leopardo». Per la copertura (almeno parziale) dei posti rimasti vacanti il CSM ha fatto ricorso all'applicazione, o «supplenza», dei giudici togati, obbligatoriamente, laddove mancava il numero minimo necessario dei g.o.a., e solo quando possibile, laddove il numero di questi risultava notevolmente inferiore a quello previsto<sup>69</sup>. Unica notizia confortante, la smentita dei dati catastrofici circa l'ammontare dell'arretrato: il numero dei procedimenti civili attribuiti alle sezioni stralcio in base al censimento dell'estate del 1997 è stato di 785.685 unità<sup>70</sup>, ulteriormente diminuito per effetto delle decisioni nel frattempo pronunziate e soprattutto delle risoluzioni delle controversie senza decisione, da tempo in numero maggiore, con una costante tendenza all'aumento<sup>71</sup>.

L'opzione verso questa forma di volontariato non ha dunque prodotto, nella prima applicazione della legge, risultati incoraggianti, ma addirittura più modesti di quelli conseguiti con il primo reclutamento dei giudici di pace, nonostante non vi sia paragone, quanto all'incentivo del trattamento economico, tra le due figure di magistrato onorario. Le ragioni dell'insuccesso sono state individuate, oltre che nella carenza di informazione<sup>72</sup>, nella debolezza del «modello» di giudice proposto, soprattutto con riferimento alla categoria degli avvocati – di gran lunga quella con il maggiore numero di aspiranti –, in quanto l'art. 9 della legge stabiliva che la nomina a g.o.a. comportava la cancellazione dall'albo professionale, conseguenza fortemente dissuadente per chi non intende-

---

<sup>69</sup> Vedi circ. 10 giugno 1998, in *Guida al diritto*, n. 25 del 27 giugno 1998, 160.

<sup>70</sup> Numero ricavato a seguito del censimento effettuato dagli uffici spoglio (art. 10), come riferisce CONSOLO, *La definizione dell'arretrato senza collegialità e senza strutture (sezioni-stralcio: atto secondo)*, in *Corriere giuridico*, 1999, 5.

<sup>71</sup> Come risulta dalle indagini statistiche condotte da VALLAVI e da CAPPONI indicate nella nota 25.

<sup>72</sup> Così GILARDI, *Non decolla il reclutamento*, cit., 11 per il quale allo scorso numero di domande aveva «certamente contribuito la carenza di informazione, non conoscendosi bene in che misura i presidenti di Corte d'appello, i presidi delle facoltà interessate, i Consigli degli ordini forensi si siano concretamente attivati per portare a conoscenza dei potenziali interessati l'avvenuta pubblicazione dell'avviso relativo ai posti disponibili». Ben diversamente si comportò il Ministro di Grazia e Giustizia prof. Conso in occasione del primo reclutamento dei giudici di pace, giungendo ad adottare anche inusitate forme di pubblicità televisiva da più parti, ingiustamente, criticate.

va perdere «la sua specificità culturale e professionale», ma solo partecipare temporaneamente alla funzione giurisdizionale «ed arricchirla con la propria laicità»<sup>73</sup>.

Il Governo, preoccupato anche del riflesso negativo che il mancato reclutamento dei mille g.o.a. avrebbe provocato sulla imminente entrata in funzione della riforma del giudice unico di primo grado (fissata per il 2 giugno 1999), ha presentato il D.L. 21 settembre 1998 n. 328 (convertito nella L. 19 novembre 1998 n. 399)<sup>74</sup>, con il quale, allo scopo di incentivare le disponibilità a ricoprire l'ufficio di g.o.a., a) ha rimosso il divieto assoluto di esercizio dell'attività forense e la conseguente cancellazione dall'albo, sostituendolo con una incompatibilità di esercizio della professione forense riferita all'ambito territoriale del distretto di appartenenza, b) ha escluso per i professori universitari e per i ricercatori universitari confermati un qualsiasi tipo di incompatibilità, consentendo loro di proseguire lo svolgimento dell'attività accademica e c) ha inserito tra coloro che possono essere chiamati all'ufficio di g.o.a. i notai, anche se in pensione.

La seconda tornata per la copertura di 603 unità è tuttora in corso e non sono noti, almeno sino al momento in cui viene scritto questo commento, i risultati della selezione.

## 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»

Si suol dire che la legge ha devoluto alle sezioni stralcio – e dunque, praticamente, ai giudici onorari aggregati – l'arretrato della giustizia civile. Il significato effettivo di questa espressione deve però essere precisato, perché il legislatore ha convenzionalmente considerato tale il complesso delle controversie civili pendenti dinanzi ai tribunali – non, quindi, dinanzi ai pretori e agli altri giudici ordinari – alla data dell'entrata in

---

<sup>73</sup> Sono parole di BORRÉ, *op. cit.*, 274.

<sup>74</sup> Per un primo commento v. CONSOLO, *La definizione dell'arretrato*, *cit.*, 6 ss., e BARBUTO, in *Guida al diritto*, n. 47 del 5 dicembre 1998, 20 ss.

vigore della L. n. 353/90, ossia al 30 aprile 1995. E neppure tutto il suddetto complesso di controversie, in quanto ha escluso quelle già assunte in decisione, salvo che non vengano successivamente rimesse in istruttoria con ordinanza collegiale, e quelle che devono essere definite dal collegio a mente dell'art. 48 ord. giud.<sup>75</sup> L'istituzione delle sezioni stralcio non è stata prevista per tutti i tribunali, ma solo per quelli in cui, effettuata la ricognizione delle pendenze, fossero emersi dati di un qualche rilievo<sup>76</sup> Essendo stato, infine, chiarito – anche da parte del legislatore<sup>77</sup> – che nell'intervallo di tempo occorrente per l'effettiva entrata in funzione delle sezioni stralcio non veniva meno la *potestas iudicandi* dei giudici ordinari, l'arretrato deve essere pure depurato delle cause decise e assunte in decisione in tale frattempo, ma non di quelle rimesse al collegio ai sensi dell'art. 189 c.p.c., per le quali deve essere invece disposta dal presidente del tribunale l'assegnazione alla sezione stralcio, ove esistente.

Ci si è chiesti se il rapporto tra sezione stralcio e sezione civile «ordinaria» dello stesso tribunale sia astrattamente concepibile come rapporto di competenza in senso proprio o quanto meno come rapporto di competenza «interna»<sup>78</sup>. La risposta non può che essere decisamente negativa. Le questioni di competenza *ex positivo iure* riguardano esclusivamente i rapporti tra gli uffici giudiziari, sicché non è dato di riconoscere validità giuridica alla nozione di competenza «interna»<sup>79</sup>, la sezione

<sup>75</sup> Si tratta di rinvio “fisso” al testo dell'art. 48 quale risultante dall'art. 88 della L. n. 353 del 1990.

<sup>76</sup> In tutto 13 tribunali che non hanno raggiunto il tetto minimo di 500 cause. Al riguardo si veda MASONI, *Sezioni-stralcio, disciplina transitoria e problemi processuali connessi*, in *Documenti giustizia*, 1998, 90-92.

<sup>77</sup> L. 2 ottobre 1997, n. 333 (art. 1) a commento della quale si veda per tutti CAPPONI, *Il contenzioso civile pendente tra “sezioni-stralcio” e “giudice unico”*, in *Corriere giuridico*, 1997, 1251 ss.; già prima dell'intervento legislativo Trib. Roma, 19 settembre 1997, in *Foro it.*, 1997, I, 2717 aveva ritenuto che nelle more tra l'entrata in vigore della L. n. 276 del 1997 e l'entrata in funzione delle sezioni-stralcio, i procedimenti pendenti alla data del 30 aprile 1995 dovessero essere decisi dal tribunale in composizione collegiale, v. al riguardo l'ampia disamina della questione, che ormai riveste un rilievo storico, svolta *sub art.* 16, § 2.

<sup>78</sup> Così CAPPONI, *Sezioni-stralcio: prime riflessioni sui profili costituzionali e processuali della L. n. 276 del 1997*, in *Giust. civ.*, 1998, II, 483.

<sup>79</sup> Sul principio che la competenza costituisce un criterio di riparto della giurisdizione civile ordinaria tra uffici giudiziari, v. ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, Napoli,

stralcio, come è stato esattamente osservato<sup>80</sup>, non ha dato vita, né ad un nuovo e diverso ufficio giudiziario – risultando inserita nell’ambito del tribunale presso il quale è stata istituita –, né ad una sezione «specializzata», ma ad una sezione pura e semplice, come quella fallimentare e del lavoro<sup>81</sup>. Infatti le peculiarità riguardanti «le controversie» (solo quelle ricomprese nell’arretrato civile), «i giudici» (solo onorari – salva la presenza del presidente togato, ma con funzioni prevalentemente burocratiche, eccezion fatta per l’ipotesi residuale di carenza di organico –, non abilitati ad esercitare la funzione giurisdizionale nelle controversie non comprese nell’arretrato civile) ed «il rito» (solo il vecchio rito integrato, mai il nuovo, e sempre quali giudici monocratici, mai come collegio, ad onta nel nome «sezione») non valgono a concretare una condizione identificabile con un criterio di competenza – neppure del tipo funzionale –, sicché affermare che si tratterebbe, alla fine, di una competenza «astrattamente assimilabile alla competenza per materia, e che essa rappresenti una sorta di enclave nell’ambito della più ampia competenza del tribunale»<sup>82</sup>, altro non significa che concedere arbitrariamente diritto di cittadinanza alla competenza «interna» che il nostro ordinamento processuale non colloca fra i criteri di competenza.

La tendenza del legislatore alla sdrammatizzazione ed alla riduzione delle questioni di competenza, espressasi con il nuovo testo dell’art. 38

---

1979, 147 e ACONE-SANTULLI, *Competenza, dir. proc. civ.*, voce *Enc. giur. Treccani*, VII, 1988, 2.

<sup>80</sup> OLIVIERI, *Le sezioni-stralcio. I problemi processuali posti dalla nuova normativa*, 3, scritto non ancora edito, consultato per la cortesia dell’autore.

<sup>81</sup> Nello stesso senso, oltre ad OLIVIERI, v. pure LUISSO, *Prime osservazioni sul giudice unico (professionale) di primo grado e sulle sezioni-stralcio*, in *Giur. it.*, 1997, IV, 343.

<sup>82</sup> CAPPONI, *op. ult. cit.*, 483, con argomenti tutti controvertibili, essendo il termine “ordinario”, usato ad es. nell’art. 11 della legge, chiaramente riferito alla condizione “professionale” dei giudici, il carattere limitato della competenza privo di rilievo per non essere riconducibile ai criteri di competenza e per non essere consentito all’interprete di costruirne di altri, l’assegnazione alle sezioni-stralcio “in via amministrativa” del tutto rientra dato che è dissimile da quella di tutte le cause civili ed, infine, l’esistenza del tentativo obbligatorio di conciliazione “premiato” con l’esenzione o la riduzione dell’imposta di registro, per costituire soltanto una ragionevole incentivazione alla risoluzione senza decisione, di queste cause, onde tentare di ridurre il numero di controversie affidate ai g.o.a.

Su quest’ultimo punto v. da ultimo, LAZZARO, *L’avvio delle sezioni-stralcio nei grandi tribunali*, in *Documenti giustizia*, 1998, 1501 ss.

c.p.c. e con la riconduzione di tutte quelle in teoria qualificabili come di competenza interna alla disciplina della nullità *ex artt.* 158 e 161, comma 1, o solo di quest'ultimo, come stabilisce da ultimo l'art. 50 *quater* c.p.c., non può non indurre ad una interpretazione coerente ed anzi, a mio avviso, a rivedere l'opinione, che tuttora trova largo consenso in giurisprudenza, che qualifica il rapporto dei giudici specializzati con il tribunale «ordinario» come rapporto di competenza (equiparato alla competenza per materia)<sup>83</sup>. Se, come le vicende delle sezioni distaccate delle preture circondariali e del rapporto giudice monocratico – collegio in tribunale hanno definitivamente chiarito, la competenza consiste in una relazione tra gli atti e l'ufficio giudiziario nel suo complesso – e quindi attiene al rapporto tra uffici giudiziari –, deve concludersi che è venuto il tempo di negare rilevanza a queste spurie questioni di competenza, con l'enorme beneficio di tirarle fuori dagli scogli delle intricate questioni di competenza e dal sistema dei controlli ad esse connesso<sup>84</sup>.

#### 7. LE CRITICHE E LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PROSPETTATE DALLA DOTTRINA: LORO CONFUTAZIONE

All'indomani della pubblicazione della legge sono state formulate forti «critiche» e sollevate numerose «questioni di illegittimità costituzionale». La situazione di gravissima crisi della giustizia civile, le aspettative suscitate dalla recente riforma processuale e gli obblighi assunti dal nostro Paese con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo avrebbero indotto il legislatore «a non andare troppo per il sottile» e a dare esclusiva importanza all'urgenza di provvedere «comunque»<sup>85</sup> o, come altri ha detto, ad operare con «un andamento alquanto pressappo-

---

<sup>83</sup> Su questo orientamento della giurisprudenza si fonda CAPPONI, *op. ult. cit.*, 483 e *amplius* 487-488, per considerare come di competenza il rapporto tra la sezione stralcio e le altre sezioni dello stesso tribunale.

<sup>84</sup> Per più ampi sviluppi v. il mio *Giudice unico e competenza*, in Atti del Convegno sul tema *Il nuovo processo civile. Giudice unico*, svoltosi a Sorrento (gennaio 1998), Torino, 21 ss. e spec. 30 ss.

Ma v. già ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, cit., 106-107 e ACONE-SANTULLI, *Competenza*, cit.

<sup>85</sup> CAPPONI, *op. ult. cit.*, 485.