
Alcune riflessioni
sui Progetti Vassalli e Tarzia
di riforma del codice di procedura civile
(*Progetto Vassalli e Progetto Tarzia*)

1. – L'8 agosto 1988 il Ministro Guardasigilli Vassalli ha presentato alle Camere il Disegno di legge n. 1288 concernente «I provvedimenti urgenti per il processo civile».

In precedenza, sulle colonne di *Giur. it.*, 1988, IV, col. 257 ss., il Prof. G. Tarzia, esimio docente dell'Università di Milano, pubblicò un progetto di riforma da lui predisposto.

I due progetti hanno in comune il merito di aver conservato la collegialità dei tribunali ed il processo scritto, cioè di aver fatto un passo indietro rispetto alla fuga in avanti compiuta da quello precedente dell'On. Rognoni, che rincorreva il modello di chiovendiana memoria, basato sul Giudice monocratico e sulla attuazione dei principi di oralità, concentrazione ed immediatezza⁽¹⁾.

Entrambi i progetti hanno posto finalmente su basi realistiche la riforma del processo civile, invece che su astratte preferenze di scuola.

Qualche tempo fa, in *Giur. it.*, 1987, IV, col. 496 ss., criticai il progetto Rognoni perché trascurava la natura essenzialmente organizzativa delle cause dell'attuale crisi della giustizia civile.

Queste da un lato sono costituite dalla assoluta inadeguatezza

Da «*Giur. It.*», 1987, IV, p. 496 e da «*Problemi attuali e prospettive di riforma del processo civile*», Cedam 1994.

(1) Per un'ampia esposizione, sul punto, G. VALCAVI, *Osservazioni critiche sul disegno di legge concernente le cosiddette misure urgenti di riforma del processo di cognizione*, in *Giur. it.*, 1987, IV, pp. 496 ss.

del numero dei giudici in servizio rispetto alla dimensione esplosiva assunta dalla litigiosità, sia che questa venga riferita ai processi che sopravvivono di anno in anno, sia che essa venga riferita, con particolare riguardo, ai processi pendenti (cioè comprensivi dell'arretrato).

Da un altro lato queste cause sono costituite dal basso rendimento dei giudici in servizio, per la mancanza di criteri manageriali nella organizzazione del lavoro, per l'assenza di una penetrante direzione e di controlli gerarchici e per la incontrollabilità dell'effettivo orario di lavoro, svolto giornalmente dai giudici, nel loro insieme.

A proposito della inadeguatezza delle strutture giudiziarie rispetto alle esigenze poste dalla quantità crescente delle procedure e da una loro ragionevole durata nell'attesa delle decisioni, questo tema è stato da me trattato nell'altro saggio pubblicato sulla *Rivista di diritto processuale*, 1990, I, dal titolo «Sullo stato presente della giustizia civile in Italia».

Quivi il calcolo per il quinquennio 1978-1982 ha avuto per oggetto il carico medio di lavoro «pro-capite» dei giudici, con particolare riguardo ai Tribunali, alle Corti d'Appello ed alla Corte Suprema di Cassazione, sia che esso venga riferito ai processi di nuova affluenza, sia a quelli pendenti (e cioè comprensivi dell'arretrato), nonché anche al numero medio di decisioni procapite di ciascun giudice, mettendo a nudo la situazione esistente, nel periodo considerato.

In epoca più recente ho portato avanti codesto esame per il triennio 1985-1987 e cioè dopo l'adeguamento delle nuove norme sulla competenza per valore che ha attribuito ai «conciliatori» ed ai pretori un numero di cause prima di competenza dei pretori e dei tribunali così alleggerendoli. Da questo ulteriore studio non è emersa alcuna inversione di tendenza rispetto al periodo precedente ed anzi, all'opposto, il volume medio dei processi pendenti al termine del triennio considerato, è apparso lievitato in notevole percentuale. E quel che più conta, l'appesantimento dell'arretrato non è apparso giustificato da una crescita dei processi sopravvenuti, nei tribunali e si è addirittura accompagnato ad una diminuzione percentuale dei processi esauriti con decisione, anche nelle aree meridionali ed insulari dove esso in passato appariva sostenuto.

Il carico medio di lavoro «pro-capite» calcolato sulla base dei processi che sopravvengono ogni anno non appare, nei suoi valori assoluti, annualmente esauribile così da evitare la formazione di ulteriore arretrato.

Ciò conduce alla importante conclusione che ove si introducesse il giudice monocratico non si avrebbe alcun effetto risolutivo appunto perché i dati di lavoro sono stati calcolati per medie pro-capite, come se tutti gli organismi giudiziari fossero di tipo monocratico.

La soppressione grave della garanzia collegiale non apparirebbe perciò compensata dalla speranza di un corso celere dei processi, che appare invece affidata, piuttosto, ad un maggior adeguamento delle strutture giudiziarie rispetto alle esigenze ed alla adozione di un diverso modo e ritmo di lavoro, al quale fanno da ostacolo le garanzie esistenti e lo spirito corporativo.

A proposito del giudice monocratico, rinvio a quello che ebbi a scrivere in *Giur. it.*, 1987, IV, col. 5, p. 496.

Quanto invece all'opinione radicata dei sostenitori della scuola chiovendiana che un modello processuale ispirato ai valori della immediatezza, concentrazione e oralità abbia a risolvere i mali presenti della giustizia civile, essa non solo si risolve in una chimera, ma quel che è peggio, a causa dell'incompatibilità di un tale modello con la entità delle strutture esistenti, sarebbe destinata ad aggravare, oltre ogni misura, i mali presenti sino a provocarne la paralisi.

Occorre anzitutto intendersi sul significato della «concentrazione» sopraindicata, dato che vi sono due modi assolutamente diversi di realizzarla.

Essa può essere riferita alla trattazione concentrata di una moltitudine di cause in una singola udienza o, all'opposto, alla concentrazione degli atti del singolo processo che così finisce per essere trattato uno per volta.

Non sembra dubbio che la trattazione individuale del singolo processo va a scapito di quella di tutti gli altri, che entrerebbero a far parte di interminabili liste di attesa. Quello che viene accelerato è solo la durata del processo che viene trattato per primo, mentre viene ritardato il corso di tutti i processi, nel loro insieme.

La trattazione contemporanea di molte cause e così la loro con-

centrazione in udienze comuni, consente al giudice di ottimizzare la trattazione complessiva del proprio carico di lavoro. In questo caso egli, tuttavia, può riservare alla singola causa solo poco tempo e l'economia complessiva del processo viene realizzata, come accade, mediante la supplenza dei patroni in compiti talora riservati al giudice (come quella di raccogliere le testimonianze che abbiano a non presentare problemi) ovviamente a scapito dell'immediatezza o a redigere verbali cui dovrebbero attendere i cancellieri.

La trattazione concentrata degli atti del singolo processo, da celebrarsi uno per volta, come si è detto, pregiudica l'economia temporale dell'insieme e rappresenta un lusso incompatibile con le strutture giudiziarie attuali.

Ciò vorrebbe dire allungare enormemente i tempi già lunghi delle cause odierne.

Anche un'applicazione ridotta dell'oralità e della immediatezza alla semplice presa di contatto del giudice con le parti personalmente, alla prima udienza, finalizzata ad uno scopo anche conciliativo, si risolverebbe nel protrarre di molto i tempi del processo, solo che si abbia esperienza della perdita di tempo che una comparizione di parti impone agli altri processi, che attengono.

A proposito dell'oralità deve dirsi che questa è la forma più arcaica, più dispersiva e che fa perdere più tempo a tutti per intendersi tra loro. Correttamente l'antico Guardasigilli De Foresta, nella sua relazione al progetto del codice di procedura sardo scriveva che «mediante la trattazione scritta nel minor tempo si discute il numero maggiore di cause» ed il Carnelutti parlava di «carattere effimero della comunicazione parlata» (2).

Il medesimo Chiovenda (3) ebbe ad ammettere ai suoi tempi che «la forma orale è un mezzo espressivo assai meno perfetto di quello scritto» (4) senza dire che il giudice non riesce a ricordare le sensazioni del momento che passa.

L'attuazione dei principi della concentrazione, della oralità e della immediatezza richiede, in definitiva, un numero di giudici e di collaboratori e perfino strutture edilizie maggiori di quelle che pos-

(2) Relazione del Ministro Guardasigilli De Foresta, al codice di procedura sardo.

(3) G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1933, X, 44, p. 681.

(4) F. CARNELUTTI, in *Studi di diritto processuale*, Padova, 1939, IV, p. 388.

sono essere richieste da una celere trattazione scritta e, ovviamente, costituiscono un sogno impensabile per la situazione presente.

Il nostro processo, con le sue imperfezioni, riesce a sopravvivere a se stesso per il grande pregio della sua elasticità correttamente rimarcata dal Carnelutti⁽⁵⁾ e di cui è componente la circostanza che attraverso la possibilità di rinvii delle varie udienze, le parti possono, attraverso accordi stragiudiziali, porre fine alle liti.

Devesi qui rimarcare che nel triennio 1985-1987 i processi esauriti «con sentenza» nei tribunali erano intorno al 35%, mentre quelli esauriti «senza decisione» erano intorno al 65%, mentre nelle preture, quelli esauriti «con decisione» erano intorno al 50% e parimenti del 50% erano quelli esauriti «senza decisione».

La inadeguatezza delle nostre strutture giudiziarie consente, perciò, al processo civile, di continuare a sopravvivere sulla base di un loro impegno quantitativo di questo tipo.

La introduzione di rilevanti preclusioni acceleratorie, quali quelle proposte in precedenza dal progetto Rognoni, si risolve nell'aumentare notevolmente la proporzione dei processi esauriti «con decisione» rispetto a quelli «senza decisione» e ciò appare una corsa verso la paralisi se il maggior impegno richiesto ai giudici non viene preceduto da misure riguardanti il loro adeguamento numerico e il rendimento del loro lavoro.

2. – Appare ora opportuno soffermarsi a fare un quadro riassuntivo delle concordanze e delle discordanze tra il progetto Tarzia ed il disegno di legge Vassalli, con qualche cenno rispetto alle precedenti proposte.

Cominciamo dal processo di *primo grado*.

Il primo problema che si pone è quello rappresentato dalla disciplina delle preclusioni a modificare le domande, a sollevare le eccezioni, a produrre documenti ed a chiedere nuovi mezzi di prova.

È noto che l'art. 184 novellato nel 1950 assicurava alle parti la facoltà di modificare le domande e dedurre nuovi mezzi di prova sino alla rimessione della causa al Collegio.

(5) F. CARNELUTTI, *Carattere del nuovo processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1941, I, pp. 35 ss.; Id., *Lineamenti della riforma del processo civile di cognizione*, in *Studi di diritto processuale*, Padova, 1939, IV, pp. 388 ss.

Il testo originario del 1940 limitava invece codesta facoltà «alla prima udienza di trattazione, od a quella successiva a cui la causa fosse rinviata a tale scopo (art. 183)». Per quanto riguardava il prosieguo, tuttavia l'art. 184 consentiva al giudice «quando concorrono gravi motivi» di autorizzare le parti a proporre nuove eccezioni, produrre nuovi documenti, dedurre nuovi mezzi di prova.

Il progetto Rognoni, sulla base di una concezione oltremodo restrittiva, proibiva qualsiasi modifica delle conclusioni nell'ulteriore corso del processo, dopo l'udienza di trattazione.

Rispetto ad esso, il progetto Tarzia adotta una disciplina più liberale ed organica laddove consente alle parti di modificare le conclusioni, di produrre documenti e di dedurre nuovi mezzi di prova, non solo alla prima udienza di trattazione, ma anche in un successivo termine che fosse fissato dal Giudice e, nel caso che ciò fosse richiesto dalla modifica delle domande e dalle produzioni di controparte, di nuovamente eccepire, produrre e dedurre entro un ulteriore termine da fissarsi dal Giudice.

Il progetto Vassalli (art. 11) tiene fermo che la «allegazione dei fatti storici» effettuata alla prima udienza di trattazione, non può essere modificata successivamente, ma per il resto consente di precisare e modificare le conclusioni e produrre nuovi documenti anche in un successivo termine che fosse disposto dal giudice per il deposito di memorie «ove ricorrono giusti motivi»⁽⁶⁾.

Sia il progetto Tarzia (art. 186 bis), sia il progetto Vassalli (art. 14), sulla scia dell'art. 5 di quello Rognoni, hanno contemplato la introduzione di una ordinanza di pagamento delle somme non contestate⁽⁷⁾.

Analogamente il progetto Tarzia e quello Vassalli (art. 15) hanno previsto la introduzione di una ingiunzione di pagamento o consegna da parte del giudice, con facoltà di opposizione da parte dell'ingiunto, nel caso in cui il convenuto sia contumace e ricorrano i presupposti di cui all'art. 633⁽⁸⁾.

Ancora i progetti Tarzia (artt. 705 bis e 705 ter) e Vassalli (artt.

(6) L'impianto del progetto Vassalli è stato recepito dagli artt. 17 e 18 della legge 353/90 che ha modificato il codice di procedura civile.

(7) La stessa modifica è stata fatta propria dall'art. 20 della legge 353/90.

(8) A differenza dei progetti Tarzia e Vassalli, l'art. 21 della nuova legge 353/90, consente l'emissione dell'ingiunzione anche nel caso in cui il convenuto si sia costituito, sulla base della semplice esistenza dei presupposti di cui all'art. 633.

51 e 52) prevedono la reclamabilità e la revocabilità dei provvedimenti cautelari, possessori e di urgenza, non diversamente dall'art. 6 dell'anteriore progetto Rognoni⁽⁹⁾.

Il progetto Tarzia si differenzia però da quello Vassalli laddove formula in modo diverso gli artt. 51, 52 e 53 del codice, in materia di astensione e ricsuazione ed introduce una nuova disciplina della sospensione proponendo che il provvedimento di sospensione necessaria disposto dal Collegio abbia forma di sentenza impugnabile in via di regolamento di competenza. A fianco di tale previsione il progetto Tarzia contempla la sospensione su istanza di parte per 6 mesi, prorogabile di altri 6 mesi.

Il progetto Vassalli, all'art. 17, recependo sul punto una esplicita previsione di quello Rognoni, dispone la provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado, così modificando l'art. 282 c.p.c.⁽¹⁰⁾.

Il progetto Tarzia, non prevede una eventualità di questo genere. Passiamo ora al *giudizio di appello*.

Prendiamo le mosse dallo *jus novorum*.

Il progetto Tarzia non introduce alcuna limitazione o divieto a questo riguardo, mentre l'art. 33 del progetto Vassalli esclude la proponibilità di nuove domande, nuove eccezioni, nuovi mezzi di prova ad esclusione del giuramento⁽¹¹⁾.

A proposito della improcedibilità, il testo dell'art. 348 nel progetto Tarzia è il più severo in quanto ricollega la improcedibilità alternativamente sia all'ipotesi che l'appellante non si sia costituito, sia a quella in cui non sia comparso, o non abbia presentato il fascicolo. Al contrario l'art. 34 del progetto Vassalli lega la improcedibilità solo alla mancata costituzione e nel caso di mancata comparizione prevede che solo la diserzione ad una ulteriore udienza disposta dal giudice, determini la improcedibilità⁽¹²⁾.

La trattazione della causa davanti al Giudice d'appello è previ-

(9) L'impianto del progetto Vassalli è rimasto fermo con gli artt. 669 decies e 699 terdecies della legge 353/90 che prevedono la revoca e la reclamabilità dei provvedimenti cautelari.

(10) Così ha disposto l'art. 33 della legge 353/90.

(11) Nel senso del divieto di nuove domande ed eccezioni è l'art. 52 della legge 353/90, mentre questa ammette i nuovi mezzi di prova «che il Collegio ritenga indispensabili ai fini del decidere o la parte dimostri di non averli potuti produrre prima».

(12) Esso è recepito dall'art. 54 della legge 353/90.

sta come Collegiale, sia dall'art. 350 del progetto Tarzia, sia dal progetto Vassalli⁽¹³⁾.

Quanto all'istruttoria l'art. 356 del progetto Tarzia prevede che essa sia eseguita dal Consigliere istruttore, mentre il progetto Vassalli, contempla che la istruttoria si svolga davanti al Collegio⁽¹⁴⁾.

Quanto infine al giudizio davanti alla *Corte di Cassazione*.

I vari progetti ammettono il ricorso al Giudice di legittimità anche nei confronti delle sentenze dei giudici conciliatori.

I progetti Tarzia e Vassalli concordano nell'introdurre la correzione degli errori materiali e la revocazione delle sentenze della Suprema Corte⁽¹⁵⁾.

3. – Abbiamo ricordato poco sopra come il processo civile ha potuto sopravvivere sino ad ora alla inadeguatezza delle sue strutture per quello che Carnelutti individuava come il grande pregio della sua elasticità. Questo si è concretamente manifestato nella elevata percentuale dei processi esauriti «senza decisione» rispetto a quelli esauriti «con decisione».

I nuovi progetti a parere di chi scrive, vanno nella direzione opposta e così introducono fattori di rigidità che aumentano la esigenza di «esaurire i processi con decisione», senza alcun adeguamento del numero dei giudici chiamati a decidere.

In particolare la disciplina delle decadenze e delle preclusioni in primo grado, introdotta precedentemente dal progetto Rognoni ed ora, sia pure con qualche attenuazione dal progetto Vassalli, costituisce una misura acceleratoria, nel segno di una corsa verso una decisione della lite, incompatibile con lo stato delle strutture ed in definitiva in una corsa verso la paralisi del processo.

Da questo punto di vista è da riconoscere maggior pregio al progetto Tarzia per la disciplina assai più articolata e liberale della preclusione e per il fatto che esso prevede una sospensione su istanza di

(13) Nello stesso senso è l'art. 55 della legge 353/90.

(14) Anche la legge 353/90 prevede che l'istruttoria si svolga davanti al Collegio.

(15) La nuova legge 353/90 disciplina in modo più completo il procedimento davanti alla Corte di Cassazione. E così l'art. 64 prevede che le declaratorie di inammissibilità del ricorso o di estinzione del processo siano adottate in Camera di Consiglio. L'art. 66 dispone che la Cassazione, enunciato il principio di diritto, qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto, possa decidere la causa nel merito. L'art. 67 introduce la correzione di errori materiali e la revocazione delle sentenze della Cassazione.

parte rinnovabile, che assicura una maggiore elasticità al processo.

Dall'angolo visuale dei diritti delle parti a produrre e dedurre mezzi di prova, deve riconoscersi che l'art. 184 dell'originario testo del '40, assicurava una maggiore garanzia che non i progetti recenti.

Devesi condividere la parte dei progetti in cui è prevista la ordinanza di pagamento delle somme non contestate e altresì la introduzione del reclamo contro i provvedimenti cautelari.

Non si condivide invece il progetto Tarzia, laddove prevede come forma del provvedimento di sospensione necessaria quella della sentenza, impugnabile in via di regolamento di competenza, apparendo congrua l'attuale forma dell'ordinanza.

Sulle proposte Tarzia, in ordine ad una riformulazione degli artt. 51 e seguenti, in materia di ricusazione del giudice, si approva il loro impianto e tuttavia si osserva che esse sono manchevoli laddove non viene previsto che a decidere sulla ricusazione sia un giudice diverso e superiore rispetto a quello ricusato e non i colleghi di questo e pur laddove non è prevista la ricusazione dell'intero Organo collegiale.

A proposito dell'ingiunzione la formulazione dei progetti Tarzia e Vassalli che la limitano al caso della contumacia del convenuto e della ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 633 c.p.c. appare preferibile rispetto alla generalizzazione di un tale strumento, quale era nel progetto Rognoni. Ciò anche se l'autore di queste righe non condivide la introduzione di una tale rimedio.

Si dissente dal progetto Vassalli laddove, sulla scia di quello Rognoni, ha previsto che tutte le sentenze di primo grado siano provvisoriamente esecutive. A questo riguardo va dato merito al progetto Tarzia di avere escluso un'ipotesi del genere.

Relativamente alla fase d'appello si deve rilevare come la trattazione ed ancor più la istruttoria collegiale esaspererà la inadeguatezza di queste strutture, la insopportabilità del carico di lavoro del giudice d'appello e l'inaccogliabilità delle proposte dei fautori del processo orale concentrato di chiovendiana memoria, che viene qui effettuata.

La paralisi lamentata per i procedimenti d'appello acquisterà quivi un'evidenza non discutibile.

Quanto al procedimento davanti alla Corte di Cassazione si reputa che la impugnabilità delle decisioni dei giudici conciliatori moltiplicherà il carico di lavoro per procedimenti bagatellari.