



PALERMO
UNIVERSITY
PRESS

L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Ciclo di Seminari

Palermo • marzo-maggio • 2018

A CURA DI

MARIA CARMELA VENUTI

Atti e Convegni



Atti e Convegni

L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

CICLO DI SEMINARI

(Palermo, marzo-maggio, 2018)

a cura di
MARIA CARMELA VENUTI



PALERMO
UNIVERSITY
PRESS



Atti e Convegni

L'Ordinamento giudiziario

A cura di Maria Carmela Venuti

ISBN (a stampa): 978-88-5509-065-0

ISBN (online): 978-88-5509-083-4

© Copyright 2019 New Digital Frontiers srl

Viale delle Scienze, Edificio 16 (c/o ARCA)

90128 Palermo

www.newdigitalfrontiers.com

Indice

Presentazione MARIA CARMELA VENUTI	7
L'Ordinamento giudiziario: lineamenti introduttivi LAURA LORELLO	11
L'Ordinamento giudiziario: le fonti e le valutazioni di professionalità MATTEO FRASCA	25
L'Ordinamento giudiziario alla luce dei principi e della struttura costituzionale GAETANO SCADUTI	45
Il fondamento costituzionale del modello italiano di ordinamento giudiziario FABRIZIO LO FORTE	57
Il sistema tabellare GABRIELLA DI MARCO	81
Gli uffici giudiziari di primo grado: la giurisdizione civile SALVATORE ZIINO	95
Il Pubblico Ministero nell'Ordinamento giudiziario GIANLUCA DE LEO	111
Uffici giudiziari di secondo grado (in sede penale) VITTORIO ANANIA	121

Uffici giudiziari di secondo grado: la Procura generale UMBERTO DE GIGLIO	135
La Sezione Lavoro MARIA G. DI MARCO	147
Il problema della riconducibilità della sezione lavoro nell'alveo delle c.d. sezioni specializzate CHIARA GAGLIANO	157
Le Sezioni specializzate in materia di impresa GIUSEPPE DE GREGORIO	169
Il Tribunale per i Minorenni FRANCESCO MICELA	177
Il Tribunale di Sorveglianza RAIMONDA TOMASINO	193
Breve storia dei magistrati onorari in Italia FEDERICO RUSSO	205
La figura del giudice onorario nell'esperienza palermitana DORA SCIORTINO	255
Appendice Il Consiglio giudiziario MARIA CARMELA VENUTI	283
Autori	289

Gli uffici giudiziari di primo grado: la giurisdizione civile

SALVATORE ZIINO

1. – *Caratteristiche del giudizio civile di primo grado*

Il tema relativo alla organizzazione degli uffici giudiziari di primo grado è di estrema importanza.

Nel corso del primo grado viene normalmente concentrata l'attività istruttoria e il giudice ha il gravoso compito di ordinare e raccogliere il materiale introdotto dalle parti, assumere le prove e qualificare i fatti.

I fatti di causa, che vengono rappresentati in modo difforme e anche opposto dai litiganti, sono esaminati e qualificati per la prima volta da un soggetto terzo; questa attività, estremamente complessa, comporta un continuo rimando tra i fatti rappresentati dalle parti e le norme di diritto.

La dottrina ha osservato che il giudice di primo grado si trova di fronte a un caso vergine e affonda la sua «*indagine nel groviglio delle supposizioni, dei racconti di coloro che hanno, o assumono di avere, veduto e sentito, delle carte che rappresentano, in genere, in modo non univoco, non concorde, lo svolgimento dei fatti. È il lavoro più impegnativo, più delicato di ricerca*»¹.

Il giudice di primo grado opera su una «*massa aggrovigliata dei fatti*»² non solo per ordinarli e accertarli, ma anche per dare una qualificazione alla fattispecie: non si limita a verificare se esistano la norma giuridica e i fatti affermati dalle parti, ma deve anche verificare se i

¹ E. ALLORIO, *Sul doppio grado del processo civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 317 ss. e spec. 332.

² *Ivi*, 333.

fatti esistono con caratteri corrispondenti a quelli presupposti dalla norma giuridica³.

Il risultato di questa attività intellettuale viene trasfuso nella sentenza. Se non passa in giudicato, la decisione di primo grado costituisce la base per lo sviluppo dei successivi gradi di giudizio, che ruotano intorno alla ricostruzione della fattispecie fornita dal primo giudice.

Il ragionamento del giudice si manifesta all'esterno nella sentenza e, in particolare, nella motivazione: le decisioni, prima del dispositivo, devono contenere la ricostruzione del fatto e la sua qualificazione.

La motivazione della sentenza non consiste soltanto nella formulazione di un sillogismo ma nella «*costruzione di un ragionamento*»⁴; il ragionamento che porta alla qualificazione della fattispecie deve essere costruito sul fatto.

Negli ultimi anni il legislatore civile ha introdotto diverse modifiche al codice di procedura civile. Queste modifiche, come vedremo, hanno ridotto il contenuto della motivazione e interessano soprattutto l'attività diretta alla ricostruzione del fatto, che è opera del giudice di primo grado.

Non è il caso neppure di accennare ai dibattiti sulla funzione della motivazione e alle teorie che considerano la motivazione una forma di giustificazione, un *posterius*, che non rappresenta il procedimento mentale seguito dal giudice per formare il proprio convincimento⁵.

La distinzione tra il processo psicologico attraverso il quale il giudice perviene alla decisione e la giustificazione all'esterno della decisione non riduce l'importanza della motivazione ma, al contrario, è un ulteriore motivo per richiedere al giudice di addurre gli argomenti necessari a supporto della sua pronuncia, che è idonea a produrre effetti sulle situazioni giuridiche delle parti: la motivazione rappresenta l'unico mezzo attraverso il quale è possibile controllare il ragionamento del giudice.

³ F. CARNELUTTI, *Limiti del rilievo dell'error in iudicando in Corte di Cassazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1915, I, 799 ss. e ID., *Studi di diritto processuale*, I, Padova, 1925, 365 ss. e spec. 368.

⁴ F. CARNELUTTI, *Limiti del rilievo dell'error in iudicando in Corte di Cassazione*, cit., 381; N. IRTI, *Le due cassazioni civili (in difesa della motivazione)*, in *Contratto e Impr.*, 2017, 1, 11 ss.

⁵ Per richiami v., per tutti, S. ALUNNI, *Vizio logico di motivazione e controllo in Cassazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 1243 ss.

La scelta del legislatore di modificare le norme che regolano la motivazione della sentenza civile e di ridurre il suo contenuto sembra frutto di malinteso omaggio alla distinzione tra il processo psicologico e la funzione della motivazione come giustificazione all'esterno.

Segnatamente, il legislatore ha ritenuto che le modifiche al contenuto della motivazione potessero rendere più veloci lo studio e il ragionamento che conducono alla decisione; si è quindi illuso che la introduzione di una motivazione sintetica potesse accelerare i tempi necessari per il deposito delle sentenze.

In altri termini, il legislatore ha pensato di potere rendere più celere il deposito delle sentenze modificando il contenuto della decisione, senza considerare che l'attività di studio e di ricostruzione della fattispecie è (o dovrebbe essere) identica, anche nel caso di motivazione sintetica.

Ciò comporta che, salvo casi patologici che l'interprete non può porre a base della interpretazione delle norme vigenti, la motivazione sintetica è soltanto più breve, ma la sua redazione non è (e non può essere) più agevole della stesura di una motivazione più ampia, soprattutto quando il giudice non si limita a decidere questioni di diritto, ma deve ricostruire, accertare e qualificare i fatti dedotti dalle parti.

Le norme che regolano il contenuto della motivazione sono contenute negli artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c., che sono stati modificati dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

Ai sensi dell'art. 132 c.p.c., nel testo oggi vigente, la sentenza deve contenere:

- 1) l'indicazione del giudice che l'ha pronunciata;
- 2) l'indicazione delle parti e dei loro difensori;
- 3) le conclusioni del Pubblico Ministero e quelle delle parti;
- 4) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione;
- 5) il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del giudice.

La definizione normativa della motivazione è contenuta nel n. 4 e consiste soltanto nella «*concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione*»; prima della riforma del 2009 invece il giudice aveva l'obbligo di motivare illustrando «*la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione*».

La portata della modifica emerge in modo più chiaro dalla lettura dell'art. 118 disp. att. c.p.c., che è stato pure modificato nel 2009 e integra il contenuto dell'art. 132 c.p.c.

Ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c., *«la motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi»*.

Prima della riforma del 2009, invece, l'art. 118 disp. att. c.p.c. stabiliva che *«la motivazione della sentenza di cui all'articolo 132 numero 4 del codice consiste nell'esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione»*.

Come emerge dal confronto tra le diverse disposizioni, il nuovo testo dell'art. 132 c.p.c. non prevede più la necessità che la sentenza riassume lo svolgimento del processo, ma il legislatore non ha considerato che questa parte descrittiva è fondamentale per ordinare il dipanarsi del fatto processuale, soprattutto in primo grado, dove accadono vicende che rendono complesso l'iter processuale: basti pensare alle domande riconvenzionali, alle chiamate di terzi e al susseguirsi degli adempimenti istruttori, che spesso sono fonte di questioni pregiudiziali di rito, che devono essere decise nella stessa sentenza.

Inoltre in questa parte della motivazione, dedicata allo svolgimento del processo, il giudice poteva passare in rassegna le posizioni delle parti e illustrare i presupposti di fatto, come rappresentati dai litiganti nei loro scritti difensivi.

Prima del 2009 l'art. 118 disp. att. c.p.c. stabiliva che la motivazione doveva contenere la *«esposizione dei fatti rilevanti della causa»*; ora invece il giudice deve fornire soltanto una *«succinta esposizione dei fatti»*.

Tuttavia, come è stato correttamente osservato, la motivazione in fatto deve comunque contenere, oltre all'esposizione dei fatti rilevanti della causa, la indicazione delle ragioni che giustificano la ricostruzione del fatto e pertanto un pur succinto riferimento alle posizioni delle parti e alle prove deve costituire il nucleo della motivazione in fatto e tale motivazione deve essere ampia ed analitica se ciò è neces-

sario in ragione della complessità dei fatti e del materiale probatorio su cui si è fondato il relativo accertamento⁶.

Per i giudici di primo grado, quindi, la ricostruzione del fatto è fondamentale per rendere intellegibile la decisione e le nuove norme non sembrano agevolare la stesura della motivazione.

Da qui la reazione della prassi, ovvero di molti giudici, che nella parte della sentenza dedicata alla «*succinta esposizione*» delle ragioni di fatto e di diritto, inseriscono, innanzitutto, un riassunto dei fatti di causa.

Nei gradi successivi la parte soccombente tenterà di demolire, di falsificare, come può dirsi con termini tratti dalla filosofia delle scienze, la ipotesi che è stata formulata nella sentenza emessa dal primo giudice, che ha sostenuto il gravoso compito di ordinare il materiale fornito dalle parti.

Ma, in ogni caso, i giudici dei gradi successivi si trovano ad operare su un materiale che è già stato esaminato e ordinato.

2. – *La distribuzione geografica dei giudici civili di primo grado*

Dopo questi primi cenni sulla importanza e sulla complessità del giudizio di primo grado, andiamo ad esaminare alcuni aspetti relativi alla organizzazione dei giudici di primo grado, con specifica attenzione al processo civile.

Una importante caratteristica è la vicinanza del giudice alle parti.

Nella geografia giudiziaria, il giudice di primo grado storicamente e tradizionalmente è stato un giudice vicino al cittadino che intende esercitare il diritto di azione, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Nel tempo però il giudice di primo grado ha perso in parte questa caratteristica, anche a causa della evoluzione della società.

Ricordiamo che fino alla entrata in vigore del giudice di pace, istituito dalla l. 21 novembre 1991, n. 374 ed entrato nell'esercizio delle funzioni il 1° maggio 1995, vi era un giudice conciliatore in ciascun comune d'Italia.

⁶ M. TARUFFO, *La riforma delle norme sulla motivazione della sentenza*, in *Giur. it.*, 2011, 1, 243 ss.

Questo giudice onorario, anche se aveva competenze limitate⁷, era diffuso in modo capillare ed è stato abrogato contestualmente alla introduzione del giudice di pace.

La circoscrizione del giudice di pace inizialmente coincideva con i mandamenti di pretura; successivamente molte sedi di uffici del giudice di pace sono state chiuse per ottenere risparmi di spese (oggi abbiamo 394 uffici del giudice di pace e 145 tribunali: il conciliatore invece aveva sede in 7.982 comuni).

Altro giudice di primo grado era il pretore, che aveva sede nei capoluoghi dei mandamenti.

Questo organo è stato abrogato dal d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 e le sue competenze sono state distribuite tra il giudice di pace e il tribunale.

Riassumendo, prima delle riforme degli anni '90 i giudici di primo grado erano il conciliatore (in ogni comune), il pretore e il tribunale.

Oggi invece i giudici di primo grado sono soltanto il giudice di pace e il tribunale; inoltre negli anni le sedi di uffici del giudice di pace si sono ridotte e sono stati chiusi diversi tribunali.

Queste riforme hanno allontanato gli uffici giudiziari dai centri urbani meno grandi; tuttavia si tratta di modifiche che, nel loro complesso, sono da condividere e non soltanto perché consentono allo Stato di risparmiare sui costi.

Le circoscrizioni giudiziarie che erano in vigore fino al 1991, infatti, risalivano alla legge sull'ordinamento giudiziario, che è ancora oggi vigente (r.d. 30 gennaio 1940, n. 12); ma con il passare degli anni i mezzi di trasporto hanno consentito spostamenti più agevoli.

Va pure ricordato che gli uffici di piccole dimensioni erano inefficienti: non avevano un numero sufficiente di cause che consentiva di creare indirizzi consolidati e spesso non riuscivano ad operare a causa di carenze di organico.

Lascia invece molto perplessi la recente scelta del legislatore di creare sezioni specializzate in primo grado al fine di concentrare alcune cause presso specifici tribunali.

⁷ Quando è stato abrogato, il conciliatore era competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a lire un milione e per le cause relative alle modalità di uso dei servizi condominiali.

Mi riferisco, in particolare, al d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso i tribunali e le corti d'appello.

Qualche anno dopo la loro introduzione il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27, ha modificato la denominazione in «sezioni specializzate in materia di impresa» ed ha esteso la loro competenza ad altre materie (a titolo esemplificativo, oltre alle controversie in materia di diritto industriale e in materia di diritto d'autore, queste sezioni specializzate decidono le controversie in materia di rapporti societari in società di capitali o relativi a stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di società costituite all'estero; sono inoltre competenti a conoscere le azioni di responsabilità promosse contro i componenti degli organi amministrativi o di controllo, in materia di patti parasociali e di contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria, seppure con alcune limitazioni: art. 3 d.lgs. 168/2003, e successive modifiche).

Questi giudici di primo grado hanno una distribuzione territoriale che deroga ai principi generali.

Le sezioni specializzate in materia di impresa sono situate presso i tribunali e le corti d'appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia, nonché presso i tribunali e le corti d'appello aventi sede nel capoluogo di ogni regione (se il capoluogo della regione non rientra tra quelli sopra elencati), con esclusione della Valle d'Aosta, il cui territorio è stato accorpato, per queste controversie, al tribunale e alla Corte d'Appello di Torino (cfr. art. 1 d.lgs. n. 168/2003, come modificato dal d.l. n. 1/2012, il quale inoltre istituisce la sezione specializzata in materia di impresa presso il tribunale e la Corte d'Appello di Brescia e presso il tribunale e la Corte di Appello di Bolzano).

La concentrazione delle controversie presso pochi uffici giudiziari rende più gravoso l'esercizio del diritto di azione, senza alcun ragionevole motivo.

La lesione del diritto di azione e la violazione del principio di parità tra le parti è ancora più evidente per le sezioni specializzate competenti per le cause con società aventi sede all'estero, introdotte dall'art. 10 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, recante *“Interventi urgenti di avvio del piano ‘Destinazione Italia’, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo*

sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015”, convertito, con modificazioni, in l. 21 febbraio 2014, n. 9.

In particolare, con il dichiarato intento di agevolare la difesa delle società con sede all'estero, l'art. 10 del d.l. n. 145/2013⁸ ha introdotto il “*Tribunale delle società con sede all'estero*”.

Si tratta di sezioni specializzate che conoscono le controversie che dovrebbero rientrare nella competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa, nelle quali è parte (almeno) «*una società, in qualunque forma costituita, con sede all'estero, anche avente sedi secondarie con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato*».

Per queste controversie il legislatore ha previsto la competenza inderogabile di undici tribunali, nei quali le sezioni specializzate in materia di impresa hanno anche il potere di decidere le cause in cui una parte è una società con sede all'estero⁹.

I nostri padri costituenti temevano che lo straniero potesse subire, senza ragionevole motivo, un trattamento deteriore rispetto al cittadino italiano; ma i tempi sono cambiati e sono i cittadini a doversi adeguare alle esigenze degli stranieri, anche se si tratta di multinazionali e anche se hanno sedi secondarie con rappresentanze in Italia.

In tempi recenti il legislatore ha voluto nuovamente utilizzare le disposizioni sulla individuazione del giudice di primo grado per concentrare alcune cause presso determinati tribunali (e per scorag-

⁸ Nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge il Governo ha così illustrato le ragioni che lo hanno indotto ad introdurre le nuove sezioni specializzate: «*la disposizione muove dall'intento di rafforzare le funzioni del tribunale per le imprese stimolando, al contempo, la capacità attrattiva di investimenti da parte del sistema nazionale, a supporto delle difficoltà che incontrano società con sede all'estero, anche con rappresentanza stabile in Italia, nel gestire la conflittualità giudiziaria inerente all'attività da loro svolta nel nostro Paese e i relativi costi. Di qui la scelta di concentrare presso le sezioni specializzate del tribunale per le imprese da ritenere principali nella distribuzione geografica nazionale e quindi più agevolmente raggiungibili dall'estero, le controversie rientranti nella competenza funzionale delle suddette sezioni, in cui quei soggetti siano parti*».

⁹ Si tratta delle sezioni specializzate in materia di impresa di Bari, Cagliari, Catania, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia, Trento e Bolzano. Sulla istituzione di queste sezioni specializzate, che appare causa di inutili complicazioni in materia di competenza, si veda il divertente pamphlet di V. FRANCESCHELLI, *Guida turistica per avvocati societari*, in *Riv. dir. ind.*, 2014, I, 48 ss.

giare il contenzioso) e, a tal fine, ha nuovamente modificato il d.lgs. n. 168/2003.

Il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, che ha dato attuazione alla direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014 (c.d. direttiva *enforcement*, che regola le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea) ha introdotto le sezioni specializzate in materia di impresa chiamate a decidere le controversie in materia di nullità e di risarcimento del danno per violazioni del diritto *antitrust* interno e le controversie relative alla violazione della normativa *antitrust* dell'Unione europea.

Questa volta il legislatore ha individuato soltanto tre sezioni specializzate in tutto il territorio dello Stato:

a) la sezione specializzata in materia di impresa di Milano per il Nord Italia;

b) la sezione specializzata in materia di impresa di Roma per il Centro Italia e la Sardegna;

c) la sezione specializzata in materia di impresa di Napoli per il Sud e la Sicilia¹⁰.

In questo modo la tutela del cittadino, o anche delle piccole e medie imprese, per violazioni del diritto *antitrust* è resa estremamente difficile¹¹.

¹⁰ In particolare, la sezione specializzata di Milano conosce le cause che sarebbero di competenza delle sezioni specializzate degli uffici giudiziari ricompresi nei distretti di Brescia, Milano, Bologna, Genova, Torino, Trieste, Venezia, Trento e Bolzano (sezione distaccata). La sezione specializzata in materia di impresa di Roma conosce le cause che sarebbero di competenza delle sezioni specializzate ricomprese negli uffici giudiziari dei distretti di Ancona, Firenze, L'Aquila, Perugia, Roma, Cagliari e Sassari (sezione distaccata); infine la sezione specializzata in materia di impresa di Napoli conosce le cause che sarebbero di competenza delle sezioni specializzate ricomprese negli uffici giudiziari dei distretti di Corte d'Appello di Campobasso, Napoli, Salerno, Bari, Lecce, Taranto (sezione distaccata), Potenza, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Messina, Palermo, Reggio Calabria.

¹¹ V. MELI, *Introduzione al d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, di attuazione della dir. 2014/104/ue sul risarcimento dei danni per violazione della normativa antitrust*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 1, 131 e M. DE CRISTOFARO, *Innovazioni e prospettive nella dimensione processuale che sta al cuore del Private Antitrust Enforcement*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 2, 540.

La scelta del legislatore di individuare soltanto alcuni giudici di primo grado, seppure basata su presunte esigenze di concentrare il contenzioso e diretta a creare giudici specializzati, si è trasformata in una fonte di ingiustificati privilegi e bisogna sperare che la Corte costituzionale possa intervenire per ripristinare la parità tra le parti del processo.

3. – *La magistratura onoraria*

Sin dalla Unità d'Italia la magistratura onoraria ha sempre svolto un ruolo fondamentale nella amministrazione della giustizia di primo grado¹².

L'art. 106, comma 3, Cost. stabilisce espressamente che la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Questa disposizione consente di attribuire poteri giurisdizionali ai giudici onorari, ma la Costituzione ha operato una scelta ben precisa in favore dei giudici di carriera perché ha consentito l'attribuzione ai giudici onorari della sola giustizia minore, che tradizionalmente era riservata ai giudici singoli¹³.

¹² Va ricordato che in anni recenti i giudici onorari sono stati chiamati pure a fare parte dei collegi in appello e davanti alla Corte di Cassazione. Il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, in l. 9 agosto 2013, n. 98, al fine di garantire la definizione del contenzioso civile, ha introdotto la figura del Giudice Ausiliario di Corte di Appello. La legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) nell'art. 1, commi da 961 a 981, ha introdotto una nuova figura di giudici onorari che sono chiamati ad agevolare la definizione dei procedimenti civili in materia tributaria pendenti presso la Corte di Cassazione. Questi magistrati fanno parte di collegi, mentre in primo grado il giudice onorario tradizionalmente ha operato come giudice singolo (salvo una breve parentesi costituita dai giudici onorari aggregati, c.d. GOA, introdotti dalla l. 22 luglio 1997, n. 276 per agevolare la definizione dell'arretrato pendente). Una figura ben diversa è costituita dai professori universitari e dagli avvocati che possono essere nominati come consiglieri della Corte di Cassazione per meriti insigni ai sensi della l. 5 agosto 1998, n. 303, che ha attuato l'art. 106, comma 3, Cost., perché questi soggetti acquisiscono lo stato giuridico dei magistrati ordinari.

¹³ In questo senso, B. CAPPONI, *Il giudice di pace dopo la L. 28 aprile 2016, n. 57*, in *Corr. giur.*, 2017, 1, 101, e in precedenza G. TARZIA, *Giudice professionale e giudice laico*, in *L'ordinamento giudiziario, III. Materiali per una riforma*, a cura di N. PICARDI, A. GIULIANI, Rimini, 1985, 6; A. PROTO PISANI, *Il giudice di pace tra mito e realtà*, in *Foro. it.*, 1989, V, 5.

I giudici conciliatori prima e i giudici di pace oggi sono magistrati onorari ed operano come giudici singoli.

Però non sono i soli magistrati onorari previsti dall'Ordinamento giudiziario. Ad essi vanno aggiunti i giudici onorari di tribunale (c.d. GOT), che hanno sostituito i vice pretori onorari a partire dal 1998, quando sono state abolite le preture¹⁴.

Queste figure sono state introdotte al fine di coadiuvare i magistrati togati all'interno degli uffici giudiziari dagli stessi diretti ed hanno assorbito buona parte del contenzioso civile di primo grado, sia nel processo di cognizione che nei procedimenti esecutivi.

La l. 28 aprile 2016, n. 57 ha delegato il Governo ad introdurre un nuovo modello unitario di magistratura onoraria che comprende al suo interno sia i GOT, che operano presso i tribunali, che i giudici di pace. La stessa legge ha conferito al Governo il potere di estendere le competenze del giudice di pace.

In forza della delega, il Governo ha emanato il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, *"Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57"*, entrato in vigore il 15 agosto 2017, salvo quanto previsto dalla disciplina transitoria.

Queste disposizioni regolano il nuovo status giuridico dei giudici onorari e ampliano la competenza del giudice di pace, che avrà competenze pure in materia di espropriazione forzata, ma soltanto a far data dal 31 ottobre 2021¹⁵.

La riforma ha introdotto la nuova figura dei *"giudici onorari di pace"*, che assorbe le due figure del giudice di pace e del GOT.

¹⁴ D.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.

¹⁵ Per critiche alla riforma v. G. SCARSELLI, *La riforma della magistratura onoraria: un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato. Prime note sul disegno di legge delega n. 1738 del 2015*, in *Questione Giustizia*, 13 luglio 2015; ID., *Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria*, in *Questione Giustizia*, 10 luglio 2017, entrambi reperibili sul sito www.questionegiustizia.it; I. PAGNI, *Brevi note sulla riforma della magistratura onoraria*, in *Questione Giustizia*, 2016, 3, 119 ss. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha sollevato perplessità sia sul disegno di legge delega che sulla bozza di decreto legislativo con i pareri resi il 16 dicembre 2015 e il 15 giugno 2017, nei quali ha contestato la scelta di aumentare eccessivamente le competenze del giudice di pace.

I giudici onorari di pace possono esercitare le loro funzioni presso l'ufficio del giudice di pace ovvero possono essere assegnati alla struttura organizzativa dell'“Ufficio per il Processo” presso il tribunale.

Il d.lgs. n. 116/2017 non riguarda soltanto aspetti ordinamentali, ma ha modificato le disposizioni sulla competenza del giudice di pace: le relative disposizioni troveranno però applicazione in momenti diversi: alcune competenze entreranno in vigore a far data dal 31 ottobre 2021, altre competenze entreranno in vigore il 31 ottobre 2025.

Viene attribuita al giudice di pace la competenza per materia per numerose, complesse controversie in materia di diritti reali e, salvo alcune eccezioni, restano riservate al tribunale le cause più semplici.

Il tema richiederebbe un ampio approfondimento, che va oltre lo scopo di questo scritto.

Ci limitiamo a segnalare che la competenza per valore del giudice di pace per le cause relative a beni mobili viene aumentata ad euro trentamila (a fronte degli attuali cinquemila euro); la competenza per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti viene aumentata a cinquantamila euro (a fronte degli attuali ventimila euro).

Al giudice di pace vengono inoltre attribuite numerose nuove materie regolate dal terzo libro del codice civile: distanze (escluse le distanze nelle costruzioni), stillicidio e acque; occupazione e invenzione; specificazione, unione e commistione; enfiteusi, esercizio delle servitù prediali, impugnazione del regolamento e delle deliberazioni dei comproprietari, diritti ed obblighi del possessore nella restituzione della cosa, nonché, con il limite di valore di euro 30.000,00, usucapione dei beni immobili e di diritti reali immobiliari, riordinamento della proprietà rurale, accessione, superficie, condominio.

Le nuove competenze per materia sono relative a istituti regolati dal libro terzo del codice civile: il giudice di pace diviene così il giudice dei diritti reali.

Per quanto riguarda l'esecuzione forzata, l'art. 27, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto legislativo n. 116/2017, ha introdotto il nuovo art. 15-bis c.p.c., che attribuisce al giudice di pace competenze in materia di esecuzione forzata di cose mobili.

Vi è il diffuso timore che gli uffici del giudice di pace non potranno assorbire questo contenzioso e si spera che le nuove disposizioni,

che saranno certamente cagione di gravi problemi di competenza, vengano modificate, perché altrimenti si assisterà ad una paralisi dei processi innanzi al giudice di pace.

4. – *Il processo di primo grado e le preclusioni*

Prima di concludere valgono alcune brevi considerazioni sulle importanti riforme del processo di primo grado, che coinvolgono la stessa funzione del giudice e lo scopo del processo.

Come si è detto, il processo di primo grado è diretto a verificare, nel contraddittorio, i fatti di causa, sulla base delle allegazioni delle parti.

Le parti elaborano e scambiano le difese e il giudice ricostruisce i fatti di causa, ordinando la «*massa aggrovigliata dei fatti*»¹⁶.

Queste attività si svolgono nel tempo e devono esplicarsi attraverso lo scambio di difese.

Dal 1990¹⁷ il legislatore, al fine di ridurre i tempi del processo civile, ha introdotto una serie di riforme caratterizzate dal principio di preclusione, che contrastano con la necessità di consentire alle parti lo scambio di difese.

Secondo il legislatore, occorre impedire alle parti di svolgere le loro difese per potere “accelerare” il processo.

Pertanto oggi il convenuto deve svolgere tutte le sue difese nella comparsa di risposta (ovvero nel primo atto difensivo e quindi ancora prima che inizi lo scambio delle difese) e le parti devono necessariamente dedurre tutte le loro prove e depositare tutti i documenti ancora prima che inizi la assunzione delle prove e non possono adeguare le difese, articolare prove e depositare documenti all’esito della attività istruttoria, e neppure in appello, dopo che il giudice di primo grado ha qualificato la fattispecie.

Per avvalorare queste riforme vengono spesso richiamati rapporti provenienti da autorità straniere di dubbia validità scientifica e basati

¹⁶ E. ALLORIO, *Sul doppio grado del processo civile*, cit., 333.

¹⁷ L. 26 novembre 1990, n. 353. Le riforme successive sono state molto numerose; tra le tante, si richiamano il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, in l. 14 maggio 2005, n. 80, la l. 18 giugno 2009, n. 69, il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 134.

su approcci discutibili: mi riferisco in particolare al rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale, che ha sottolineato la lentezza dei processi in Italia, che contribuisce a tenere lontani dal nostro Paese gli investitori stranieri¹⁸.

Tuttavia non vi è alcuna prova idonea a dimostrare che le preclusioni abbiano reso, o possano rendere, più celere il processo.

Al contrario, è certo che le preclusioni rendono più gravoso il lavoro del giudice perché le parti tendono a scrivere atti prolissi, a depositare grandi moli di documenti (non sapendo se nel prosieguo potranno essere utili) e ad articolare ogni tipo di prova¹⁹. Nel processo, inoltre, aumentano le questioni processuali collegate alla violazione delle norme sulle preclusioni.

Occorre pure ricordare che la efficienza della giustizia non si misura soltanto in base alla durata del processo.

Come ci ricorda la Costituzione, il processo innanzi tutto deve essere giusto e deve svolgersi nel contraddittorio: le parti devono potere articolare compiutamente le loro difese e integrare le loro richieste istruttorie sulla base delle difese delle altre parti e per adeguarle allo svolgimento del processo.

La ragionevole durata non è lo scopo del processo, ma è soltanto uno strumento per rendere effettivo l'esercizio del diritto di azione²⁰.

¹⁸ Su questo rapporto si rinvia alle condivisibili critiche di R. CAPONI, *"Doing Business" come scopo della giustizia civile?*, in *Foro it.*, 2015, V, 10 ss. Sul rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale, e sulla necessità di adeguarsi ai suoi risultati, appare interessante segnalare che secondo il rapporto 2015 l'Italia su 189 economie è alla posizione 141 per la imposizione fiscale, in quanto la pressione fiscale è superiore a quella di altri Paesi; l'Italia inoltre si trova in una posizione peggiore rispetto ad altri Stati perché ha un sistema di previdenza sociale e disciplina i licenziamenti collettivi prevedendo specifiche procedure; invece altri Stati sono da preferire all'Italia, secondo la Banca Mondiale, perché non hanno sistemi di previdenza sociale e consentono di licenziare senza vincoli. Bastano queste poche osservazioni per rendersi conto che il modello di Stato sostenuto dalla Banca Mondiale non è un esempio da seguire.

¹⁹ G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 9 e 693, osservava che il principio di preclusione è fonte del principio di eventualità: se il legislatore introduce preclusioni stringenti a carico dei litiganti, le parti sono costrette «a condensare nel primo scritto tutte le possibili loro eccezioni e deduzioni, anche contraddittorie tra loro, l'una per l'evento che l'altra fosse respinta».

²⁰ Per tutti, G. VERDE, *Il processo sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 3, 505 ss.

Gli uffici giudiziari di primo grado: la giurisdizione civile

Le esigenze di celerità non possono andare a detrimento del principio di effettività della giurisdizione, che deve aspirare alla emanazione di sentenze che, per quanto possibile, siano frutto di un corretto accertamento dei fatti, che si sia svolto nel contraddittorio tra le parti.