

Civile

RIFORMA PROCESSO CIVILE

Riforma e semplificazione del processo civile: verso un sistema più efficiente e razionale?

mercoledì 22 settembre 2021 di Di Marco Giampaolo Avvocato in Vasto

Le proposte emendative approntate dal Governo al Disegno di Legge Bonafede nascono dal lavoro di elaborazione affidato dalla Ministra Marta Cartabia alla Commissione presieduta dal Prof. Francesco Paolo Luiso. I lavori della commissione si sono conclusi il 23 aprile 2021 e la relazione finale è stata rassegnata il 24 maggio 2021. Gli emendamenti depositati dal Governo innovano profondamente il testo originario del Disegno di Legge Bonafede n. 1662 di fatto approntando una serie di proposte per la gran parte nuove e di maggior respiro.

[Disegno di legge delega n. 1662](#)

Con l'odierno intervento apriamo l'analisi della riforma del processo civile. In attesa dell'approvazione definitiva procediamo con una panoramica generale. In seguito, analizzeremo insieme i singoli interventi, anche in chiave sistematica.

Il tema, sempre vivo, della riforma della giustizia civile è una delle questioni principali nell'agenda P.N.R.R., nell'ambito del più generale piano di rilancio complessivo del Paese.

Come ben noto, dalle Istituzioni Europee è stata a più riprese richiesta una maggiore efficienza del sistema giudiziario, capace di ridurre i tempi di definizione delle controversie attraverso interventi legislativi che incidano sulla durata dei processi.

Come correttamente osservato, una giustizia equa ed efficiente è cruciale per il buon funzionamento e lo sviluppo del sistema economico: una giustizia che funziona, infatti, incoraggia investimenti, favorisce la concorrenza, rende più agevole l'accesso al credito, aumenta l'interesse per il Paese da parte degli investitori esteri.

La riforma del sistema giudiziario civile, incentrata sull'obiettivo della riduzione dei tempi del processo civile, è inserita dal P.N.R.R. tra le c.d. riforme orizzontali che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano.

In particolare, per quanto riguarda il settore civile, il P.N.R.R. prevede tre filoni di intervento:

- potenziamento degli strumenti alternativi al processo civile per la risoluzione delle controversie;
 - intervento selettivo sul processo civile volto a concentrare maggiormente, per quanto possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva con la soppressione delle udienze potenzialmente superflue con riduzione dei casi nei quali il Tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale nonché interventi atti a ridefinire meglio la fase decisoria, con riferimento a tutti e tre i gradi di giudizio;
 - interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali volti a garantire la semplificazione delle forme e la riduzione dei tempi, con particolare riferimento al settore dell'esecuzione immobiliare, dell'espropriazione presso terzi e delle misure di coercizione indiretta.
-

Il disegno di legge delega n. 1662 presentato al Senato il 9 Gennaio 2020 si inserisce in tale contesto di riforma e reca la delega al Governo per il rafforzamento del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

Il disegno di legge in esame non ha ancora concluso il suo iter parlamentare e, tuttavia, sono già entrati nel dibattito dottrinale l'esame degli emendamenti recentemente presentati dall'attuale Governo e depositati in Commissione Giustizia al Senato e successivamente approvati in aula.

Si tratta, invero, del lavoro messo a punto dalla Commissione ministeriale incaricata di elaborare un articolato di disposizioni volte a ridurre drasticamente, di circa il 40%, i tempi del processo e ottenere una migliore efficienza della giustizia.

Tra i principali obiettivi degli emendamenti governativi in esame possiamo annoverare:

- la valorizzazione delle forme di giustizia alternativa, in primo luogo della mediazione, ma anche della negoziazione in ambito familiare, con l'introduzione di un rito unico per le separazioni, i divorzi, l'affidamento dei figli delle coppie di fatto e i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, con nuovi poteri di intervento d'ufficio al giudice sui provvedimenti che riguardano i minori e le vittime di violenza e con la possibilità di proporre nel procedimento di separazione anche la domanda di divorzio;
- la semplificazione del procedimento civile, anche stabilizzando le innovazioni telematiche introdotte durante l'emergenza COVID;
- il rafforzamento della tutela del credito nel processo esecutivo;

- una semplificazione per i giudizi in materia di lavoro;

- l'istituzione di un rito unitario in luogo della frammentazione dei procedimenti di famiglia, preservando le specificità della giustizia minorile.

All'interno della prospettata dimensione, la Corte di Strasburgo ha osservato che, in generale, gli Stati contraenti sono tenuti ad organizzare il proprio sistema giudiziario in modo da rispettare le garanzie dell'art. 6 par. 1 della CEDU e, tra esse, il principio di ragionevole durata del processo e che l'eccessivo carico del ruolo degli uffici giudiziari non esime, in sé e per sé, dal rispetto di tale principio.

La Commissione ministeriale ha concluso i lavori in data 24 maggio 2021 con un articolato di disposizioni che sono poi confluite, parzialmente, negli emendamenti governativi presentati in data 16 giugno 2021 in Commissione Giustizia al Senato.

Una delle novità più importanti e più apprezzate è senza dubbio quella relativa al principio di non contestazione che si vorrebbe estendere anche al contumace.

Del resto, si tratta di una previsione già da tempo presente in altri sistemi giuridici, come quello inglese, che farebbe giustizia di un ipergarantismo, forse a volte eccessivo, quale quello che tratta il convenuto in maniera più severa rispetto a quanto non tratti il convenuto contumace.

È contemplata, inoltre, la possibilità che l'atto di citazione contenga l'ulteriore avvertimento che la contumacia ritualmente verificata del convenuto determini la non contestazione dei fatti posti a fondamento della domanda, ove la stessa verta in materia di diritti disponibili.

Se il primo principio, ossia la limitazione della rilevanza della non contestazione ai soli giudizi vertenti su diritti disponibili, risulta ormai pacifico per la giurisprudenza, l'estensione del principio di non contestazione nei confronti del contumace sarebbe invece rivoluzionaria per il nostro ordinamento, essendo consolidato in giurisprudenza l'orientamento contrario, che esclude l'operatività della non contestazione nei confronti della parte non costituitasi, in ragione del carattere per così dire "neutro" del comportamento tenuto dal contumace.

La riforma, poi, intende stabilizzare alcune disposizioni emergenziali introdotte per la prima volta dal Decreto Legge n. 18/2020, come ad esempio, l'udienza da remoto o cartolare.

E difatti, si prevede che il giudice, fatta salva la possibilità per le parti costituite di opporsi, possa disporre che le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti si svolgano con collegamenti audiovisivi a distanza, individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia».

Inoltre, si prevede che, fatta salva la possibilità per le parti costituite di opporsi, il giudice possa, o debba in caso di richiesta congiunta delle parti, disporre che le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle

parti siano sostituite dal deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni da effettuarsi entro il termine perentorio stabilito dal giudice.

L'udienza sostituita dallo scambio telematico di note scritte, nella prassi giudiziaria, si è nel corso del tempo evoluta e trasformata, finendo per assolvere a plurime e diversificate finalità, non solo e non tanto connesse a motivazioni dal carattere sanitario, quanto piuttosto con l'efficienza e la buona organizzazione del processo.

Un ulteriore intervento certamente degno di nota è quello relativo al restyling della fase introduttiva del giudizio di primo grado.

In relazione alla fase introduttiva e di trattazione del rito ordinario, al fine di realizzare una maggiore concentrazione delle attività processuali, l'emendamento predisposto dalla Commissione ministeriale prevede l'anticipazione delle preclusioni e decadenze istruttorie già agli atti introduttivi del giudizio.

In particolare, per quanto riguarda la posizione dell'attore si prevede che, quest'ultimo, nel proprio atto di citazione, indichi in maniera specifica i fatti e gli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, nonché, a pena di effettiva decadenza, i mezzi di prova e i documenti che offre in comunicazione.

Le medesime preclusioni, poi, sono previste per il convenuto, che nella propria comparsa di risposta deve proporre tutte le sue difese e prendere posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda in modo chiaro e specifico, nonché, a pena di decadenza, indicare i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione.

Si tratta dunque di una disciplina delle preclusioni più rigida di quella attualmente delineata dal codice di procedura civile, che sembra ricalcare il modello di quella approntata dal processo del lavoro.

Un'altra previsione sicuramente rilevante è quella che vorrebbe introdurre la possibilità, per il giudice, di pronunciare ordinanza provvisoria di rigetto della domanda proposta dall'attore, quando quest'ultima appaia manifestamente infondata, ovvero qualora risulti omesso o assolutamente incerto il requisito stabilito dall'articolo 163, terzo comma, numero 3), del Codice di procedura civile, ovvero se manchi l'esposizione dei fatti di cui al numero 4) del predetto terzo comma. L'aspirazione alla sinteticità degli atti, però, potrebbe venire in qualche modo ostacolata da tale previsione, nella misura in cui gli avvocati saranno indotti a strutturare in maniera piuttosto articolata e ramificata le loro difese introduttive.

Si prevede, in tali casi, che l'ordinanza possa essere pronunciata all'esito della prima udienza di comparizione delle parti e su istanza di parte.

L'ordinanza in questione sarebbe reclamabile ai sensi dell'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile e non acquisterebbe efficacia di giudicato ai sensi dell'articolo 2909 del codice civile, né potrebbe avere autorità in altri processi.

In caso di accoglimento del reclamo, il procedimento proseguirebbe davanti ad un magistrato diverso appartenente al medesimo ufficio.

Per quanto riguarda, invece, la fase decisoria, il progetto di riforma eliminerebbe l'udienza di precisazione delle conclusioni, ma, nello stesso tempo, introdurrebbe l'udienza per la rimessione della causa in decisione.

Più precisamente, l'emendamento governativo prevede che il giudice, una volta esaurita la fase istruttoria, possa optare tra due strade diverse:

-
- a) disporre la discussione orale della causa ai sensi dell'art. 281-sexies c.p.c., con la possibilità di depositare la sentenza fino a 30 giorni dopo l'udienza di discussione;
 - b) fissare l'udienza di rimessione della causa in decisione, assegnando alle parti un triplice termine a ritroso rispetto alla stessa, ossia:
 - 1) fino a 60 giorni prima per il deposito di note scritte di precisazione delle conclusioni;
 - 2) fino a 30 giorni prima per il deposito delle comparse conclusionali;
 - 3) fino a 15 giorni prima per il deposito delle memorie di replica. È fatta salva la facoltà delle parti di rinunciare espressamente ai termini per comparse conclusionali e memorie di replica.
-

All'udienza il giudice riserverà la decisione, provvedendo al deposito della sentenza nei successivi 30 giorni nelle cause in cui il tribunale decide in composizione monocratica, ovvero nei successivi 60 giorni, se si tratta di cause di competenza del tribunale in composizione collegiale.

Un intervento specifico riguarderebbe il procedimento attualmente disciplinato dall'art. 702-bis c.p.c. del codice di procedura civile, che verrebbe "ribattezzato" "procedimento semplificato di cognizione" e collocato all'interno del libro secondo del codice di rito.

Si prevede con tale procedimento che "ferma la possibilità che l'attore vi ricorra di sua iniziativa nelle controversie di competenza del tribunale in composizione monocratica, debba essere adottato, in ogni procedimento anche nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, quando i fatti di causa siano tutti non controversi, quando l'istruzione della causa si basi su prova documentale o di pronta soluzione o richieda un'attività istruttoria costituenda non complessa, stabilendo che, in difetto, la causa sia trattata con il rito ordinario di cognizione e che nello stesso modo si procede ove sia avanzata domanda riconvenzionale priva delle condizioni di applicabilità del procedimento semplificato".

Si prevede anche che, in modo più stringente rispetto alla situazione attuale, vengano indicati termini e tempi prevedibili, comunque ridotti rispetto a quelli previsti per il rito ordinario, per lo svolgimento delle difese delle parti e il maturare delle relative preclusioni, nel rispetto del contraddittorio fra le parti, così evitando che l'articolazione del procedimento sia rimessa alla discrezionalità del giudice.

Per quanto riguarda, invece, i mezzi di impugnazione, la riforma renderebbe più pressante l'esigenza di specificità dei motivi di appello, ma anche più ardua la possibilità di ottenere l'inibitoria.

In particolare, per quanto riguarda questo secondo profilo, non secondario nella prassi, la bozza di riforma prevede che "la sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata sia disposta sulla base di un giudizio prognostico di manifesta fondatezza dell'impugnazione o, alternativamente, sulla base di un grave e irreparabile pregiudizio derivante dall'esecuzione della sentenza anche in relazione alla possibilità di insolvenza di una delle parti quando la sentenza contiene la condanna al pagamento di una somma di denaro".

Inoltre, si prevede che l'istanza sulla sospensiva "possa essere proposta o riproposta nel corso del giudizio di appello, anche con ricorso autonomo, a condizione che il ricorrente indichi, a pena di inammissibilità, gli specifici elementi sopravvenuti dopo la proposizione dell'impugnazione".

Infine, qualora l'istanza sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata "il giudice, con ordinanza non impugnabile, può condannare la parte che l'ha proposta al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 250 e non superiore ad euro 10.000. L'ordinanza è revocabile con la sentenza che definisce il giudizio".

La riforma, come anticipato nelle premesse, incide anche sul funzionamento del processo di esecuzione.

Una delle novità più rilevanti è senza dubbio quella relativa alla formula esecutiva, che verrebbe sostanzialmente eliminata.

Si prevede, inoltre, che, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, le sentenze e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale debbano essere formati in copia attestata conforme all'originale, abrogando le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva.

Sembrerebbe, questa, una modifica da accogliere con favore, se non altro perché consentirebbe al creditore di risparmiare, in alcuni casi, diversi mesi nella fase di recupero del credito.

Tali interventi normativi, pertanto, cercano di affrontare altresì l'annoso problema dell'arretrato, che attualmente ingolfa gran parte dei ruoli dei Tribunali ed è una delle principali cause dei ritardi che si registrano nella fissazione delle udienze.

A fronte del sovraccarico di pendenze giudiziali, il legislatore avrebbe potuto astrattamente ricorrere a due rimedi: o incrementare l'organico tramite l'assunzione di nuovi Magistrati ovvero favorire i sistemi di giustizia alternativa.

È stato senz'altro quest'ultima la direzione intrapresa dal decisore politico, il quale ha gradualmente ideato, tipizzato e regolato una serie di istituti conciliativi, talvolta obbligatori, nel senso di condizionanti la procedibilità della domanda giudiziale, più frequentemente facoltativi.

Tale tendenza normativa ha sovente creato dei problemi di coordinazione ovvero dei rischi di inefficienza, in quanto, per un verso, la medesima domanda giudiziale è stata sottoposta, almeno secondo la lettera della legge, a plurimi doveri conciliativi (si pensi al caso delle controversie soggette per materia all'obbligo di mediazione e per valore all'obbligo di negoziazione assistita) e, per l'altro, alcune procedure, non avvertite come utili e proficue dalle parti, sono state di fatto degradate ad una mera formalità burocratica.

Così il disegno di legge Cartabia, all'art. 2, propone l'esclusione, in termini assoluti, della duplicazione degli obblighi conciliativi, prevedendo che, in ipotesi di effettivo svolgimento di un procedimento, l'altro (o gli altri) non siano più necessari.

Al contempo, si ipotizza la rimodulazione dello spazio della mediazione obbligatoria, non più imposta nelle controversie in materia di responsabilità sanitaria, contratti finanziari, assicurativi e bancari ed estesa, di contro, ai contratti di mandato ed ai rapporti di mediazione.

Le azioni in tema di responsabilità sanitaria sono sottratte all'obbligo di mediazione ovvero di consulenza tecnica preventiva ai fini della risoluzione della lite, nell'evenienza in cui le questioni controverse non richiedano accertamenti di natura medico-legale (come, ad esempio, laddove si discuta della sola genuinità del consenso informato rilasciato dal paziente); tuttavia, sarà piuttosto arduo per il giudice effettuare una simile selezione, tanto più in considerazione del fatto che ben difficilmente liti di questa natura richiedono il solo possesso di competenze strettamente giuridiche.

Gli elementi maggiormente innovativi sul terreno dell'A.D.R., però, si rinvengono sul piano della negoziazione assistita, che viene degradata a meramente facoltativa per le cause in materia di responsabilità da circolazione dei veicoli a motore o natanti (sul presupposto che gli accertamenti tecnici normalmente necessari per la risoluzione di queste vertenze mal si attaglia ad un istituto basato sulla cooperazione fra le sole parti e gli avvocati) e tipizzata con riferimento alla materia del lavoro, purché incidente sui soli diritti disponibili, come, ad esempio, i crediti pecuniari già penetrati nel patrimonio del lavoratore subordinato. Viene consentito, inoltre, che, nel rispetto del principio del contraddittorio e con modalità tali da permettere la piena partecipazione degli avvocati a ciascuna adunanza, durante la negoziazione, possano essere assunti mezzi di prova, come, ad esempio, dichiarazioni delle parti e dei testimoni, poi liberamente valutabili in sede processuale dal giudice, che ne può comunque disporre la rinnovazione.

Sul fronte A.D.R., ovviamente, dovranno migliorarsi progetti di utilizzo (si pensi al Progetto Giustizia Semplice di Firenze, magari esteso a tutti i Tribunali) e formazione (aumentare le ore di formazione per i mediatori, con ampi spazi alla pratica), che rendano l'istituto in grado di esprimere tutte le sue potenzialità, non solo in termini deflattivi.

Si è deciso, poi, di mettere in funzione il c.d. Ufficio del Processo, istituendo delle strutture organizzative presso i Tribunali, le Corti d'Appello e la Corte di Cassazione, con l'obiettivo precipuo di agevolare lo smaltimento dell'arretrato, costituito dalle cause più vetuste, attraverso un'attività di supporto ai magistrati.

Tale accortezza, diversamente dagli istituti conciliativi, non può che determinare l'esigenza di reclutare nuovo personale favorendo un'occupazione che per quanto temporanea, porta nuova linfa agli uffici giudiziari, consentendo al magistrato di concentrarsi sulla propria attività elettiva, ossia lo studio della controversia e della decisione.

Chiaro, pertanto, l'intento di procedere sulla strada della modernizzazione e del potenziamento del processo, con un rinnovato apporto della mediazione in particolare e di altre ADR in generale, a oltre dieci anni dalla loro stabile introduzione nel nostro sistema, piuttosto che attestarsi su discussioni di principio che, per quanto lodevoli, potrebbero non riuscire a raggiungere una "mediazione" condivisibile tra le diverse opinioni rinnovatrici, rischiando così di arenare ogni tentativo di riforma.

Copyright © - Riproduzione riservata



Copyright Wolters Kluwer Italia
Riproduzione riservata