

10 marzo 2016

LA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

La Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il disegno di legge che delega il Governo a riformare organicamente il processo civile, e che introduce altre disposizioni, di immediata applicazione, con le quali abroga il c.d. “rito Fornero” per i licenziamenti illegittimi, modifica in parte la disciplina del procedimento di esecuzione forzata e definisce le modalità per meglio programmare presso gli uffici giudiziari lo smaltimento dell'arretrato civile.

Il testo passa ora all'esame del Senato per la seconda lettura. Per ulteriori approfondimenti si rimanda ai [lavori parlamentari](#) dell'AC 2953 “Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile” e ai [dossier](#) pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

Relatori per la maggioranza Franco Vazio (PD) e Giuseppe Berretta (PD).

I ritardi, le carenze e le contraddizioni di cui il settore civile soffre da tempo sono noti. Il provvedimento in esame costituisce una delle tessere più significative dello [schema di riforma della giustizia](#) che il Governo ha sottoposto al Parlamento. Rispetto agli altri disegni di legge del Governo, la riforma del processo civile assume un valore particolare, in quanto è stata collegata dal Governo alla manovra di bilancio. Questa scelta ha il proprio fondamento nella considerazione che una giustizia celere, accessibile e che produce esiti di qualità e ragionevolmente prevedibili è una precondizione per un buon funzionamento del sistema economico e per la ripresa degli investimenti produttivi anche da parte delle imprese estere e, quindi, uno strumento per aumentare il livello della competitività del nostro Paese. Non si tratta di ridurre la qualità del processo, ma di assegnare forme e strumenti adeguati alle mutate esigenze di una società che ha confini sempre meno evidenti ed una competitività sempre più accentuata.

Come hanno sottolineato i relatori durante il dibattito in Aula, «abbiamo l'obbligo di guardare con straordinaria attenzione ai diritti di coloro che chiedono giustizia. Grava su di noi l'onere di garantire massima competenza e specializzazione a situazioni socialmente sensibili o strategiche e ai diritti dei soggetti maggiormente vulnerabili. Costoro, la tutela dei loro diritti, dei diritti dei cittadini e delle imprese sono il primo obiettivo della riforma».

IL TESTO ORIGINARIO E GLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

L'**originario disegno di legge** (costituito da **un solo articolo** contenente deleghe per la riforma del processo civile) è stato elaborato dalla **Commissione presieduta dal dottor Giuseppe Berruti**, presidente di sezione della Corte di Cassazione, costituita con decreto del Ministro della giustizia del 27 maggio 2014, con il mandato di predisporre proposte di interventi in materia di processo civile.

L'intervento normativo delegante aveva, ed ha mantenuto, **due obiettivi principali**:

- il primo è quello di un **processo comprensibile**: chiunque sia costretto ad utilizzare il processo ha il diritto di sapere se, prevedibilmente, vincerà o perderà la causa. Contrariamente a questo, il processo civile italiano è un **insieme di technicalità progressive**, l'una creata dall'altra, che rendono faticoso il suo risultato naturale, ossia la sentenza. Negli ultimi quarant'anni, poi, a far data dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi e hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità. E con il trascorrere del tempo, inoltre, il codice – progettato e promulgato in una particolare contingenza storica – ha sofferto sempre più pesantemente il **progressivo aumento del contenzioso**;
- il secondo obiettivo è quello della **speditezza del processo**: la decisione deve pervenire ad un esito pratico corrispondente alla realtà che ha fatto nascere la lite. La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo: è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili.

L'ESAME IN COMMISSIONE E LE NUOVE DISPOSIZIONI

In Commissione Giustizia si è svolto un confronto, ed un approfondimento, di altissimo livello, che ha coinvolto tutti gli operatori della giustizia. Al termine di questo lavoro, il testo si compone di **5 articoli**: la Commissione ha significativamente modificato e ampliato **la delega** ed ha anche inserito nel provvedimento **quattro ulteriori articoli**, di **immediata applicazione**, con i quali prevede l'abrogazione del c.d. "rito Fornero" per i licenziamenti illegittimi, modifica in parte la disciplina del procedimento di esecuzione forzata e definisce le modalità per meglio programmare presso gli uffici giudiziari lo smaltimento dell'arretrato civile.

L'impianto finale complessivo del nuovo testo prevede:

- **Le deleghe al Governo (art. 1)**: 1. La **specializzazione dell'offerta di giustizia** (ampliamento competenze del tribunale delle imprese e istituzione del tribunale della famiglia e della persona). 2. **Accelerazione dei tempi del processo civile** (riforma del processo di primo grado, del giudizio di appello e del giudizio di cassazione; riforma delle procedure di esecuzione forzata; riforma dei procedimenti speciali). 3. **Adeguamento della procedura civile al processo telematico**.
- **L'abrogazione del "rito Fornero" (art. 2)**
- **Le modifiche al procedimento di esecuzione forzata (artt. 3 e 5)**
- **Lo smaltimento dell'arretrato (art. 4)**
-

I CONTENUTI DEL PROVVEDIMENTO

Più competenze al tribunale delle imprese

Le sezioni specializzate in materia di impresa, ridenominate **sezioni specializzate per l'impresa e il mercato**, ampliano le competenze. Oltre alle cause attuali, si occuperanno tra l'altro di concorrenza sleale e pubblicità ingannevole, *class action* e controversie societarie anche se relative a società di persone. Le piante organiche saranno rideterminate riorganizzando e razionalizzando i tribunali.

Riorganizzazione del tribunale dei minori

Tribunale e procura dei minori saranno riorganizzati nei tribunali di giustizia ordinaria in **sezioni e gruppi specializzati per la persona, la famiglia e i minori**, con particolare attenzione anche alle vittime vulnerabili. La delega prevede non la soppressione *tout court* dei tribunali minorili ma l'accorpamento e la sostanziale razionalizzazione del sistema: in sede distrettuale il tribunale dei minori farà parte della sezione specializzata costituita secondo il modello delle sezioni del lavoro, con funzioni esclusive in materia di persone, famiglia e minori (e in particolare adozioni, revoca e sospensione della responsabilità genitoriale e penale minorile). In sede circondariale (e ugualmente presso le corti d'appello) si creeranno apposite sezioni specializzate con funzioni prevalenti. Presso le procure distrettuali (o ogni sede di corte d'appello), dove confluiranno le procure minorili, verrà istituito un gruppo specializzato secondo il modello previsto per la Direzione distrettuale antimafia (DDA) e il procuratore aggiunto titolare sarà nominato dal Csm. Viene espressamente mantenuta la specializzazione del giudice e del Pubblico ministero minorile e la composizione mista in sede distrettuale del collegio (togati ed esperti in psicologia) per le decisioni sui minori in materia di adozioni e responsabilità genitoriale. L'attività riguardante i minori deve essere comunque svolta in locali specifici e adeguati. Al processo penale minorile, di competenza della sezione specializzata distrettuale, potrà partecipare la persona offesa, mentre verranno ridefiniti gli altri riti civili riguardanti la famiglia, la persona e i minori secondo criteri di uniformità, speditezza e semplificazione, con specifica attenzione alla garanzia del contraddittorio. Si rafforza, infine, l'obbligatorietà dell'ascolto videoregistrato e diretto del minore da parte del giudice.

Processo più snello in primo grado

Ferma restando la garanzia del contraddittorio, si crea una sorta di doppio binario a seconda della complessità giuridica delle controversie e della loro rilevanza economica. Le più semplici saranno decise dal **giudice monocratico** esclusivamente con rito semplificato di cognizione (prima udienza entro 3 mesi, termini perentori per eccezioni, conclusioni e mezzi di prova, sentenza concisa). Le altre dal **tribunale collegiale** secondo il rito ordinario. Anche il collegio, comunque, potrà ricorrere alla decisione a seguito di trattazione orale della causa. Inoltre, se dopo la prima udienza la causa è matura per la decisione, il giudice istruttore dovrà rimetterla al collegio anche senza assunzione di prove. Si valorizza, infine, la proposta di **conciliazione** del giudice prevedendo che sia

valutabile ai fini del giudizio la mancata comparizione delle parti o il rifiuto ingiustificato della transazione. Nell'ambito dei procedimenti speciali, è potenziato l'**istituto dell'arbitrato**.

Negoziazione assistita per cause di lavoro

Ferma restando la conciliazione in sede sindacale, nelle controversie individuali di lavoro sarà possibile la **negoziazione assistita tramite avvocati**. Una facoltà e non un obbligo, che comunque non costituisce condizione di procedibilità. Viene poi abrogato il "rito Fornero" (previsto dalla legge del 28 giugno 2012, n. 92) per le controversie sui licenziamenti illegittimi ex art. 18 prevedendo per tali cause una corsia preferenziale.

Stop al termine lungo per le impugnazioni

I termini per l'appello o il ricorso per cassazione (30 e 60 giorni) decorrono esclusivamente dalla comunicazione di regola per via telematica del provvedimento. Scompare dunque il termine lungo di 6 mesi che oggi, in mancanza di notifica di parte, decorre dalla pubblicazione della sentenza.

Più filtri in appello

Anche nel giudizio di appello sarà il **giudice monocratico** a decidere le controversie di ridotta complessità giuridica e di contenuta rilevanza economico-sociale. Nei casi di competenza del **collegio**, invece, le cause saranno trattate e istruite dal consigliere relatore, anche ammettendo eventualmente i nuovi mezzi di prova. Il filtro in appello, poi, viene rafforzato, prevedendo che il contraddittorio prima della decisione di inammissibilità sia in forma scritta e soprattutto applicandolo anche ai provvedimenti che definiscono il procedimento semplificato di cognizione. Si introducono, infine, criteri di maggior rigore per ciò che riguarda eccepibilità o rilevanza delle questioni pregiudiziali di rito, come per esempio il difetto di legittimazione processuale o di una delle condizioni dell'azione.

Giudizio camerale in cassazione

Si supera la farraginosità dell'attuale filtro in cassazione (inammissibilità e manifesta fondatezza o infondatezza) ampliando, sul **modello della cassazione penale**, l'ambito operativo del giudizio camerale al fine di limitare la necessità di udienze pubbliche. In camera di consiglio non è obbligatorio l'intervento del Procuratore generale; è possibile la requisitoria in forma scritta e non partecipano gli avvocati che potranno interloquire solo per iscritto. Si favorisce poi la funzione nomofilattica della corte razionalizzando tra l'altro la formazione dei ruoli anche sulla base della rilevanza delle questioni. Le decisioni inoltre, a meno che le questioni non richiedano forme più estese, devono essere motivate sinteticamente (se del caso mediante rinvio a precedenti). I **magistrati del Massimario** con più anni di servizio potranno far parte come applicati dei collegi giudicanti. I **giovani**

laureati, infine, potranno effettuare il tirocinio valevole per l'accesso alla magistratura anche in cassazione.

Esecuzione forzata più semplice

A meno che non sia di pregiudizio ai creditori, i **beni immobili saranno venduti con modalità telematiche** e il giudice può dichiarare la chiusura anticipata del processo esecutivo nel caso in cui non sia possibile liquidarli a un prezzo non inferiore alla metà di quello iniziale. Si prevede poi l'**impignorabilità dei beni di uso quotidiano di modesto valore nonché degli animali d'affezione**, l'informatizzazione dei veicoli pignorati, la penale per violazione dell'ordine di esecuzione a fronte di qualunque provvedimento di condanna, la liberazione degli immobili pignorati (salvo si tratti di prima casa di abitazione) anticipata al momento della nomina del custode. Nell'espropriazione di **beni indivisi**, inoltre, più tutele al comproprietario non debitore: se infatti il pignoramento riguarda un bene in comunione legale, si procede per l'intero (e non pro quota) con restituzione al coniuge non debitore di quanto gli spetta.

Ufficiali giudiziari a rotazione

Il ruolo dell'ufficiale giudiziario quale agente dell'esecuzione viene rideterminato prevedendo la **rotazione obbligatoria degli incarichi nell'ufficio** e l'impiego di modalità telematiche. L'ufficiale giudiziario potrà attestare stato e condizione di cose, luoghi o persone e ricevere dichiarazione giurata del debitore sulla composizione del patrimonio.

Decreto ingiuntivo più efficace

Sarà possibile ottenere l'ingiunzione di pagamento anche sulla base di fatture accompagnate dalla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che sono annotate nelle scritture contabili. Il giudice inoltre, per quello che riguarda le somme non contestate, è obbligato in pendenza di opposizione a concedere l'esecuzione provvisoria parziale del decreto in ogni caso, anche se l'opposizione è per vizi procedurali.

Atti più sintetici

È introdotto nel codice, sull'esempio del processo amministrativo, il **principio della sinteticità degli atti**, che vale tanto per le parti quanto per il giudice. Si prevedono poi limiti temporali alla possibilità di rilevare e eccepire difetti di giurisdizione.

Rafforzamento processo telematico

Le norme processuali saranno definitivamente adeguate al processo telematico. Oltre a una serie di principi delega di tipo tecnico, si prevedono in particolare sistemi di riconoscimento vocale per la verbalizzazione e attrezzature informatiche per la

partecipazione all'udienza a distanza. Gli avvocati dovranno notificare gli atti esclusivamente per via telematica alla Pubblica amministrazione, alle imprese o ai professionisti obbligati a dotarsi di Posta elettronica certificata (Pec); a mezzo posta negli altri casi.

Stretta sulle liti temerarie

Rischia sanzioni più salate chi agisce o resiste in giudizio in mala fede, se perde dovrà pagare in più una somma alla controparte tra il doppio e il quintuplo delle spese legali. Se in mala fede o colpa grave, è comunque condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria in favore della Cassa delle ammende.

Incentivi per lo smaltimento dell'arretrato

Ai tribunali che smaltiscono l'arretrato andranno più risorse. Nell'ambito dei fondi per l'incentivazione del personale, il 40 per cento delle risorse andrà infatti agli uffici senza più pendenze ultradecennali, il 35 per cento agli uffici dalle pendenze ultratriennali (in primo grado) e ultrabiennali (in appello) inferiori a un quinto dei procedimenti iscritti e il resto agli uffici che abbiano ridotto le pendenze del 10 per cento.

I DATI SULL'ARRETRATO

Il ministro Orlando, intervenendo in Aula durante la discussione del provvedimento, ha sottolineato come, negli ultimi anni, il carico di arretrato sia notevolmente diminuito.

Se infatti nel **2010** i procedimenti pendenti di fronte alle nostre corti nel civile erano quasi 6.000.000, nel 2016 la previsione è che essi si ridurranno a 4.200.000.

«Si tratta di un risultato» – ha dichiarato il ministro – «dovuto anche a provvedimenti quali quelle sulla degiurisdizionalizzazione e a tutte le norme che hanno introdotto disincentivi alle liti temerarie».

Si riporta di seguito il link alle slides "[Giustizia civile italiana: riforme recenti e risultati raggiunti](#)" pubblicate sul sito del Ministero della Giustizia.