



Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile

A.C. 2681-A

Dossier n° 235/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
31 ottobre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2681-A
Titolo:	Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	30 ottobre 2014

Il disegno di legge n. 2681, già approvato con modificazioni dal Senato, ha ad oggetto la conversione del decreto-legge 132/2014, diretto a migliorare l'efficienza complessiva del processo civile. Il decreto-legge riguarda i seguenti ambiti:

- il trasferimento in **sede arbitrale di procedimenti civili pendenti** (art. 1);
- la convenzione di **negoziazione assistita**, quale accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati (artt. 2-13); sono disciplinate inoltre alcune ipotesi speciali di negoziazione assistita, tra cui quelle relative a separazione e divorzio;
- ulteriori semplificazioni del **procedimento di separazione e divorzio**, con la possibilità per i coniugi di concludere un accordo davanti al sindaco (art. 12);
- misure per la funzionalità del **processo civile di cognizione**, concernenti la compensazione delle spese, il passaggio dal rito ordinario al rito sommario, la riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali e delle ferie dei magistrati (artt. 13 - 16);
- la **tutela del credito e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata** e delle procedure concorsuali, attraverso misure di contrasto nel ritardo dei pagamenti, l'iscrizione a ruolo nel processo esecutivo per espropriazione, la semplificazione del processo esecutivo, il monitoraggio delle procedure esecutive individuali e concorsuali e il deposito della nota di iscrizione a ruolo con modalità telematiche (artt. 17 - 20);
- il procedimento di **tramutamento dei magistrati** (art. 21).

Nel corso dell'esame, il **Senato** ha introdotto due nuovi articoli concernenti l'**impignorabilità** dei depositi a disposizione delle rappresentanze **diplomatiche** (art. 19-*bis*) e il ripristino degli uffici del **giudice di pace** a Ostia (Roma) e Barra (Napoli) (art. 21-*bis*). Il Senato ha inoltre **soppresso** gli artt. 7 (*Conciliazione avente per oggetto diritti del prestatore di lavoro*) e 15 (*Dichiarazioni rese al difensore nel processo civile*).

Sul decreto-legge il **CSM** ha espresso, il 9 ottobre 2014, un articolato [parere](#).

Contenuto

Il **Capo I** del decreto-legge, composto dal solo **articolo 1**, prevede il possibile trasferimento - su istanza congiunta delle parti al giudice - dalla sede giudiziaria a quella arbitrale di alcune tipologie di **cause civili in corso dinanzi al tribunale o in grado d'appello**, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Il trasferimento è, tuttavia, escluso per le cause già assunte in decisione; per quelle che hanno ad oggetto diritti indisponibili e, salvo specifici casi, per le cause in materia di lavoro. Il lodo pronunciato ha, a tutti gli effetti, il valore di sentenza.

[L'arbitrato](#)

Il procedimento stabilisce che il giudice trasferisca il fascicolo di causa al presidente dell'ordine circondariale degli avvocati, che nomina tra gli iscritti all'ordine - a seconda del valore della stessa (più o meno superiore a 100.000 euro) - un arbitro unico o un collegio arbitrale. In primo grado, l'art. 1 non prevede termini di pronuncia del lodo (quindi saranno i 240 gg. di cui all'art. 820 c.p.c.) mentre in appello sono stabiliti 120 gg. Se il lodo in appello non viene pronunciato nel termine, la causa va riassunta entro 60 gg. davanti al giudice pena l'estinzione (e, quindi, il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado).

Analoga riassunzione, entro 60 gg., va fatta in caso sia dichiarata la nullità del lodo.

Per incentivare l'arbitrato l'art. 1 prevede che un decreto regolamentare del Ministro della giustizia possa stabilire riduzioni dei parametri relativi ai compensi degli arbitri. La previsione sembra avere finalità di incentivo al ricorso all'arbitrato, anche in considerazione delle spese già sostenute dalle parti nel procedimento giudiziale. Lo stesso decreto potrà introdurre criteri di assegnazione degli arbitrati in riferimento alle specifiche competenze necessarie nonché a criteri di rotazione negli incarichi.

Il **Capo II** (artt. 2-12) riguarda l'introduzione nell'ordinamento di un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle controversie ovvero la convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati. L'**articolo 2** prevede che all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato deve informare il cliente della possibilità di ricorrere a tale strumento; la mancata informativa costituisce infrazione disciplinare dell'avvocato. La convenzione – che consiste in un accordo amichevole tra le parti finalizzato a risolvere in via amichevole la controversia - non incontra limiti di materia esclusi i diritti indisponibili e i contenziosi di lavoro. In relazione al suo concreto contenuto, la convenzione - redatta in forma scritta a pena di nullità - deve indicare sia l'oggetto della controversia che il termine concordato dalle parti per la conclusione della procedura, in ogni caso non inferiore a un mese e non superiore a 3 mesi (fatto salvo un possibile rinnovo di 30 giorni).

La negoziazione assistita

L'**articolo 3** qualifica l'esperimento del procedimento di negoziazione assistita come **condizione di procedibilità** in specifiche materie. Viene, quindi, previsto in tali ipotesi che colui che agisce in giudizio deve preventivamente invitare il convenuto alla stipula della convenzione di negoziazione. Ciò vale:

Condizione di procedibilità dell'azione civile

- per le domande giudiziali relative a controversie in materia di *risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti*;
- per le *domande di pagamento*, a qualsiasi titolo, *di somme non superiori a 50 mila euro*.

L'improcedibilità non trova invece applicazione per le controversie in materia di obbligazioni contrattuali derivanti da contratti tra professionisti e consumatori né per quelle in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari; nei procedimenti per ingiunzione (compresa l'eventuale opposizione); di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata; nei procedimenti camerali e nell'azione civile nel processo penale; quando la parte può stare in giudizio personalmente.

La prima udienza è individuata come limite procedurale entro il quale il convenuto (o il giudice, d'ufficio) può eccepire l'improcedibilità del giudizio per mancato esperimento del procedimento di negoziazione assistita. La condizione di procedibilità si considera avverata in caso di mancata adesione o di rifiuto della negoziazione assistita entro 30 gg dall'invito nonché per lo spirare del termine mensile per la conclusione del procedimento. E, infine, disciplinata la procedura dei casi in cui una delle parti della negoziazione assistita versi nelle condizioni per l'ammissione al gratuito patrocinio.

L'**articolo 4** regola gli effetti della mancata accettazione e del fallimento dell'accordo di negoziazione assistita. La disposizione prevede che l'invito all'accordo debba contenere l'avviso all'altra parte che il giudice può valutare la mancata risposta o il rifiuto dell'invito con mala fede o colpa grave ai fini di una possibile condanna al risarcimento dei danni per responsabilità aggravata; per gli stessi motivi, deve essere avvertita l'altra parte della possibilità che il giudice valuti l'esecuzione provvisoria di una pretesa creditoria quando il credito appaia fondato su titolo certo.

L'**articolo 5** disciplina gli effetti del raggiungimento dell'accordo di negoziazione assistita. In particolare, è attribuita all'accordo che definisce la lite valore di titolo esecutivo e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. L'accordo raggiunto deve essere integralmente trascritto nel precetto ai sensi dell'art. 480, secondo comma, c.p.c. E' sancita, infine, l'illiceità sotto il profilo deontologico della condotta dell'avvocato che impugna l'accordo di cui ha contribuito alla redazione.

L'**articolo 6** regola una particolare forma di negoziazione assistita, finalizzata specificamente alla soluzione consensuale stragiudiziale delle controversie in materia di **separazione personale**, di cessazione degli effetti civili e scioglimento del matrimonio ovvero di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio. Il ricorso a tale istituto è consentito anche in presenza di figli minori o di figli maggiorenni incapaci, portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti. In tal caso il pubblico ministero presso il tribunale competente, cui l'accordo deve essere trasmesso entro 10 gg., autorizza

La negoziazione assistita nei procedimenti di separazione e divorzio

l'accordo raggiunto in quanto rispondente all'interesse dei figli. Analogo passaggio giudiziale è innestato nel procedimento di negoziazione fuori dei casi indicati (ovvero in assenza di figli minori, ecc). Anche qui si è prevista la necessità di trasmissione dell'accordo al pubblico ministero presso il tribunale competente per un controllo di regolarità; spetta allo stesso PM il rilascio del nullaosta all'accordo. La convenzione, obbligatoriamente assistita da un avvocato per parte, è pienamente sostitutiva e produce gli effetti dei provvedimenti giudiziari che definiscono gli analoghi procedimenti. Spetta agli avvocati delle parti (pena sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro) trasmettere copia autentica dell'accordo all'ufficiale di stato civile del Comune in cui il matrimonio fu iscritto o trascritto.

L'articolo 7 del decreto-legge, relativo alle controversie di lavoro, è stato soppresso dal Senato.

L'**articolo 8** regola gli effetti che la comunicazione dell'invito a stipulare la convenzione di negoziazione assistita produce sulla prescrizione e sulla decadenza dall'azione giudiziale. In particolare, l'invito alla stipula della convenzione è causa interruttiva del corso della prescrizione.

L'**articolo 9** individua gli obblighi dei difensori cui è affidata la procedura di negoziazione assistita. In particolare è vietato agli avvocati essere nominati arbitri ex art. 810 c.p.c. nelle controversie aventi il medesimo oggetto della convenzione di negoziazione (o connesse); gli stessi avvocati e le parti sono vincolati ad obblighi di lealtà e riservatezza sul contenuto delle informazioni ricevute. Se fallisce la negoziazione agli avvocati è comunque vietato di utilizzare in un eventuale, successivo giudizio le dichiarazioni rese e le informazioni acquisite. La violazione degli obblighi indicati costituisce illecito disciplinare.

L'**articolo 10** interviene sulla disciplina antiriciclaggio per escludere in capo all'avvocato l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette imposto ai professionisti, anche nell'ipotesi di consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, nella quale si sia innestata la procedura di negoziazione assistita.

L'**articolo 11** detta disposizioni in materia di raccolta dei dati concernenti le procedure di negoziazione assistita. Spetta al Consiglio dell'ordine forense territoriale fungere da centro di raccolta delle copie degli accordi raggiunti mediante la procedura di negoziazione assistita; è, invece, affidato al CNF il compito di monitoraggio delle procedure e di trasmissione dei dati al Ministero della giustizia. In capo allo stesso Ministero sono stabiliti obblighi di relazione annuale alle Camere sullo stato di attuazione della nuova disciplina.

L'**articolo 12**, unico articolo del **Capo III**, introduce una ulteriore disciplina volta alla semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio, complementare rispetto a quanto già previsto dall'articolo 6 sulla negoziazione assistita. Oltre che davanti ad avvocati, viene, infatti, garantita dall'art. 12 la possibilità di concludere dinanzi al sindaco, quale ufficiale dello stato civile del comune di residenza di uno dei coniugi (ovvero di iscrizione o trascrizione dell'atto di matrimonio) un accordo di separazione o di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili o, infine, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio. L'indicata disciplina incontra le stesse condizioni ostative, previste dall'articolo 6 per la negoziazione assistita (ora, per quest'ultima, superabili se l'accordo sia rispondente all'interesse del figlio, v. ante, art. 6) cioè la presenza di figli minori, di figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti. Con esclusione dell'accordo riguardante la modifica delle condizioni di separazione e divorzio un ulteriore adempimento procedurale è disposto per la conferma dell'accordo che riguardi condizioni concordate di separazione personale o di cessazione degli effetti civili del matrimonio o di scioglimento del matrimonio. Il sindaco, infatti, dovrà invitare in tali casi i coniugi a comparire davanti a sé entro 30 gg. per la conferma dell'accordo. La mancata comparizione è motivo di mancata conferma dell'accordo.

[Separazione e divorzio dinanzi al Sindaco](#)

Il **Capo IV** introduce ulteriori misure per la funzionalità del processo civile di cognizione.

L'**articolo 13** delimita i casi in cui il giudice può compensare le spese tra le parti, al fine di evitare il c.d. abuso del processo.

L'**articolo 14** consente il passaggio d'ufficio dal rito ordinario a quello sommario nel processo civile.

L'articolo 15, del quale il Senato ha disposto la soppressione, reca disposizioni in materia di dichiarazioni al difensore.

L'**articolo 16** riduce il periodo di **sospensione feriale** dei termini processuali (da 45 a 31 giorni) e la durata delle **ferie dei magistrati** e degli avvocati dello Stato, portandole da 45 a 30 giorni.

[Ferie magistrati](#)

Il **Capo V** contiene misure per la tutela del credito, nonché la semplificazione e [Processo](#)

l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali.

L'**articolo 17** prevede un aumento (dall'1% all'8,15%) del tasso di interesse moratorio in pendenza di un contenzioso civile o di un procedimento arbitrale.

L'**articolo 18** – con disposizioni che diverranno efficaci trascorsi 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - modifica il codice di procedura civile per introdurre, a carico del creditore, l'obbligo di depositare, nei processi esecutivi per espropriazione forzata, la nota di iscrizione a ruolo. Solo a seguito di tale adempimento la cancelleria del tribunale procederà alla formazione del fascicolo dell'esecuzione. A partire dal prossimo 31 marzo 2015, il deposito della nota di iscrizione a ruolo dovrà avvenire esclusivamente con modalità telematiche.

L'**articolo 19**, intervenendo tanto sul codice di procedura civile quanto sulle disposizioni di attuazione, modifica vari aspetti della disciplina dell'**espropriazione forzata**. In particolare, a seguito delle modifiche approvate dal Senato:

- attribuisce la competenza per l'esecuzione forzata di crediti al tribunale del luogo in cui il debitore ha la residenza, mantenendo il principio previgente, della competenza del giudice del luogo di residenza del terzo debitore, nei soli casi di esecuzione nei confronti di una pubblica amministrazione (comma 1, lett. a) e b);
- disciplina la ricerca con modalità telematiche dei beni del debitore da pignorare (comma 1, lett. c) e d); comma 2, lett. a); comma 3);
- prevede l'applicabilità di tali modalità di ricerca anche quando l'autorità giudiziaria deve ricostruire l'attivo e il passivo nelle procedure concorsuali, deve adottare provvedimenti in materia di famiglia o di gestione dei patrimoni altrui (comma 5);
- introduce la chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità, quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo degli assetti patrimoniali pignorati (comma 2, lett. b);
- disciplina l'espropriazione forzata su autoveicoli e motoveicoli;
- modifica la disciplina dell'espropriazione presso terzi, eliminando l'obbligo per il terzo di presenziare all'udienza e consentendogli di limitarsi a rendere una dichiarazione con modalità telematiche (comma 1, lett. e), f) e g);
- prevede, nell'espropriazione immobiliare, che il giudice possa autorizzare la vendita con incanto solo se ritiene che con tale modalità sia possibile ottenere un prezzo superiore della metà rispetto al valore stimato dell'immobile (comma 1, lett. h-bis e ss.);
- disciplina il procedimento che, in sede di rilascio, l'ufficiale giudiziario deve seguire al fine di liberare l'immobile dai beni mobili in esso eventualmente rinvenuti, prevedendone la vendita o la distruzione (comma 1, lett. i).

L'**articolo 19-bis**, introdotto dal Senato, prevede l'impignorabilità dei depositi bancari o postali a disposizione delle rappresentanze diplomatiche e consolari straniere quando, preventivamente, il capo della rappresentanza diplomatica abbia comunicato al nostro Ministero degli affari esteri e all'ente di credito, che quelle depositate sono somme destinate esclusivamente all'espletamento delle funzioni diplomatiche. La nullità degli atti di espropriazione forzata è rilevabile d'ufficio.

L'**articolo 20** introduce l'obbligo di deposito telematico di una serie di rapporti periodici e finali nell'ambito di procedure esecutive, concorsuali e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Ciò per consentire oltre che un controllo da parte del giudice preposto, anche al Ministero della giustizia e al Ministero delle attività produttive di verificare l'esito e l'efficienza di tali procedure a fini statistici.

Il **Capo VI** – composto dal solo **articolo 21** - contiene misure per una più efficiente organizzazione degli uffici giudiziari. La disposizione è infatti diretta a realizzare l'obiettivo di ridurre al massimo i tempi di scopertura dei posti vacanti, all'esito delle procedure di tramutamento orizzontale (cioè quei trasferimenti successivi all'assegnazione di sede dopo il tirocinio iniziale e che non prevedono né il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi né il conferimento delle funzioni ai magistrati di prima nomina).

L'**art. 21-bis**, introdotto dal Senato, ripristina due uffici del giudice di pace già soppressi all'esito della riforma della geografia giudiziaria. Sono, infatti, ripristinati gli uffici di Ostia nel comune di Roma (circondario del tribunale di Roma) e di Barra nel comune di Napoli (circondario del tribunale di Napoli).

Giudici di pace

Il **Capo VII** contiene previsioni finanziarie e inerenti alla entrata in vigore. L'**articolo 22** reca in particolare le disposizioni finanziarie ed è stato integralmente sostituito dal Senato. In particolare, laddove si dovessero registrare minori entrate rispetto alle previsioni, è rimesso a un decreto del ministro della giustizia l'aumento - nella misura necessaria - del

contributo unificato. Infine, l'**articolo 23** disciplina l'entrata in vigore.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul disegno di legge hanno espresso un parere favorevole le Commissioni Affari esteri, Finanze, Trasporti e Affari sociali.

La Commissione Affari costituzionali ha espresso un parere favorevole, con osservazioni relative ai seguenti aspetti:

- ragionevolezza delle esclusioni delle controversie riguardanti i diritti indisponibili e dei contenziosi di lavoro dal trasferimento dalla sede giudiziale a quella arbitrale e alla negoziazione assistita;
- applicabilità delle regole sul gratuito patrocinio e sulla liquidazione dell'onorario agli avvocati nella negoziazione assistita;
- pubblicità legale del decreto del ministro della giustizia che integra le disposizioni processuali sulla iscrizione a ruolo del processo esecutivo;
- conformità costituzionale dell'aumento con decreto ministeriale del contributo unificato, a copertura del provvedimento.

La Commissione Lavoro ha espresso un parere favorevole con un'osservazione concernente la possibilità di individuare forme di risoluzione in via amichevole delle controversie vertenti in materia di lavoro che salvaguardino l'esigenza di garantire la terzietà degli operatori incaricati di assistere le parti nella risoluzione delle controversie e di rimettere in ogni caso alla sede giudiziaria le controversie che abbiano ad oggetto diritti indisponibili.

Il Comitato per la legislazione ha espresso un parere con osservazioni e con condizioni sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Tali condizioni riguardano:

- la soppressione delle disposizioni contenute all'articolo 6, comma 5, e all'articolo 12, comma 5, che incidono su una fonte normativa di rango subordinato, ovvero la loro riformulazione nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza;
- l'applicazione della procedura prevista per l'adozione dei regolamenti di delegificazione, con riferimento all'articolo 22, comma 2, che demanda ad un decreto ministeriale la possibilità di aumentare il contributo unificato «nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio.